



TESE DE DOUTORAMENTO

La Igualdad de Género en el Mundo Laboral: la Actividad Normativa de la Organización Internacional del Trabajo

Sylvia Irene Llorente Suárez

Directora

M^a. Irene Rodríguez Manzano

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Santiago de Compostela
2014



Dña. **IRENE RODRÍGUEZ MANZANO**, Profesora Titular de Relaciones Internacionales, del Departamento de Derecho Público y Teoría del Estado, de la Universidad de Santiago de Compostela

INFORMA Y HACE CONSTAR:

QUE la investigación realizada bajo la dirección de los firmantes por la Licenciada Doña **SYLVIA IRENE LLORENTE SUÁREZ**, y que lleva por título **“La Igualdad De Género En El Mundo Laboral: La Actividad Normativa De La Organización Internacional Del Trabajo”** cuenta con todos los requisitos exigidos por la legislación vigente para ser presentada y defendida públicamente, ante la correspondiente Comisión, para la colación del Grado de **Doctor** por la Universidad de Santiago de Compostela.



Fdo. Irene Rodríguez Manzano
Santiago de Compostela, a 16 de julio de 2014



Agradecimientos

La culminación de esta tesis doctoral supone, para quien la suscribe, el final de una importante etapa vital. La materialización de una meta que durante años pareció lejana y, en ocasiones, casi imposible. Esta tesis constituye el desenlace del particular “Camino de Santiago” que inicié el 04 de octubre de 2007 cuando, por primera vez, deje mi familia y mi país natal -Venezuela- para expandir mis horizontes personales y profesionales y empezar una nueva vida en Santiago de Compostela. Y, tal como ocurre en el verdadero Camino, lo que encontré excedió todas mis expectativas. El aprendizaje obtenido de esta experiencia trasciende con mucho el ámbito académico y ha contribuido a mi crecimiento y realización personal.

En cualquier caso, pocas veces los grandes logros son resultado del esfuerzo individual y, ciertamente, tampoco lo es en esta oportunidad. Muchas personas han contribuido a la cristalización de este objetivo. En primer lugar, he de agradecer a mis tutores y directores de tesis, especialmente a la Profesora Irene Rodríguez Manzano, con la que he colaborado muy de cerca a lo largo de todos estos años y que es prácticamente co-autora de esta tesis doctoral. Agradezco también a la Universidad de Santiago de Compostela que ha puesto a nuestra disposición los medios e instalaciones idóneas para facilitarnos las labores de investigación. Además, debo agradecer al Ministerio de Educación Cultura y Deporte que, en el año 2007, me concedió una Beca “Reina Sofía” y su subsecuente renovación, lo cual constituyó un elemento imprescindible en la financiación de mis estudios de posgrado en su primera etapa: la obtención de mi Diploma de Estudios Avanzados (DEA).

Además, debo agradecer a Dios -la inteligencia universal, el ser supremo o como quieran llamarlo quienes crean en ese “algo” más grande que nosotros mismos- que me haya dado la salud, la fortaleza y la capacidad física y mental para continuar con este proyecto, aún en aquellos momentos donde quieres claudicar. Esta fortaleza vino muchas veces de las palabras de aliento de quienes estuvieron a mi lado -física o virtualmente- durante todo este proceso. Entre ellos están, en primer lugar mi familia que, aún con un océano de por medio, lograron brindarme el apoyo material y emocional indispensable para llevar a cabo este trabajo de investigación. Más allá, debo

agradecer a mi padre y mi madre la educación y los valores que me inculcaron y que me hacen hoy en día ser quien soy. A mis hermanas, les agradezco ser mis confidentes, mis cómplices y el rayo de luz que llena mi vida de alegría en cualquier momento o conversación que compartimos. Agradezco también el apoyo del resto de mis familiares: abuelos y abuelas, tías, tíos y primos, algunos de ellos presentes y otros ausentes pero todos igual de importantes en mi vida.

También quiero expresar mi infinita gratitud a tres familias que me han acogido como parte de ellas y sin cuyo soporte -incondicional y desinteresado- este camino, muchas veces solitario, hubiera sido prácticamente intransitable. Así, debo agradecer a mi familia madrileña Márquez Vivas, innumerables son las cosas que me han brindado, desde apoyo psicológico hasta asistencia técnica e informática. Además, me han regalado una hermanita “adoptiva” que ocupa un lugar muy especial en mi corazón. También debo agradecer a mi familia de Vigo, los Brea Postorivo, quienes siempre han tenido un lugar para mí en su hogar y un abrazo cálido en los momentos difíciles. Finalmente, los Huesca Briceño, mi familia de Bertamirans, siempre preocupados de mi bienestar y de que finalizara con éxito este y todos mis proyectos.

Una mención especial merecen mis amigas y colegas Paula Fernández Páez, Luisana Brea Postorivo y Marisol Atencio Pérez cuya amistad incondicional ha sabido superar las limitaciones del tiempo y la distancia. Incontables son las ocasiones en que han sabido levantarme el ánimo con palabras de cariño y acertados consejos. Otra persona que ha compartido conmigo las alegrías y tristezas de estos años es mi querido Roberto Salas Chalbaud quien, más que un amigo, es como un hermano con el que siempre puedo contar. En fin, son demasiadas las personas que quedan por mencionar, muchos amigos, amigas y conocidos que han formado de este camino y me han brindado su apoyo, una sonrisa o una mano amiga en el día a día.

A todos ellos,

Gracias.

*“No te rindas por favor no cedas,
aunque el frio queme,
aunque el miedo muerda,
aunque el sol se ponga y se calle el viento,
aun hay fuego en tu alma,
aun hay vida en tus sueños,
porque cada día es un comienzo,
porque esta es la hora y el mejor momento,
porque no estas sola,
porque yo te quiero”.*

-Mario Benedetti





La Igualdad De Género En El Mundo Laboral:

La Actividad Normativa De La Organización Internacional Del Trabajo

RESUMEN

La masiva incorporación de las mujeres al trabajo, ocurrida desde mediados del siglo pasado, no ha supuesto la eliminación de la desigualdad laboral de género. Esta desigualdad vulnera derechos fundamentales de las trabajadoras, y constituye una grave injusticia social. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), como actor internacional central en la promoción de la justicia social y los derechos humanos, formula y promueve -a través de sus normas- los lineamientos que guían las políticas públicas para la igualdad de género en el trabajo. Esta investigación analiza la incidencia de la actividad normativa de la OIT en el logro de dicha igualdad. Con este objetivo, se examinan el origen, la naturaleza y la evolución del compromiso de la organización con la igualdad laboral de hombres y mujeres, y se abordan los distintos enfoques que han orientado la normativa de la OIT en esta materia. Las primeras normas buscan proteger a las trabajadoras y, más adelante, se dirigen a reconocer la igualdad formal entre los sexos, para encaminarse -en último término- a hacer efectiva dicha igualdad. Para lograrlo, la organización establece la perspectiva de género como eje transversal de su actividad. Esta investigación también busca determinar -mediante un “análisis de género”- los elementos de la normativa que potencian o dificultan la igualdad de género en el trabajo, e identificar los aspectos vinculados a la aplicación que contribuyen u obstaculizan los avances en este ámbito. En la actualidad, si bien es cierto que las normas de la OIT prácticamente moldean la legislación nacional de los Estados miembros, su aplicación es significativamente diversa y enfrenta múltiples desafíos. En síntesis, aunque la Organización Internacional del Trabajo ha tenido un papel decisivo en la incorporación de la igualdad de género en los ordenamientos internos, la evidencia muestra que el logro de tal igualdad es un objetivo todavía por alcanzar.

Palabras Clave: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Igualdad de Género, Normas Internacionales del Trabajo, Mujeres, Trabajo.

RESUMO

A masiva incorporación das mulleres ao traballo, ocorrida desde mediados do século pasado, non supuxo a eliminación da desigualdade laboral de xénero. Esta desigualdade vulnera dereitos fundamentais das traballadoras e supón un elevado custo social. A Organización Internacional do Traballo (OIT), como actor internacional central na promoción da xustiza social e os dereitos humanos, formula e promove -a través das súas normas- as liñas que guían as políticas públicas para a igualdade de xénero no traballo. Así, esta investigación analiza a incidencia da actividade normativa do OIT no logro da devandita igualdade. Con este obxectivo, examínanse a orixe, a natureza e evolución do compromiso da organización coa igualdade laboral de homes e mulleres e abórdanse os distintos enfoques que cimentaron a normativa nesta materia. As primeiras normas enfócanse en protexer ás traballadoras e máis adiante, diríxense a recoñecer a igualdade formal entre os sexos, para encamiñarse -en último termo- a facer efectiva dita igualdade. Para logralo, a organización integra a perspectiva de xénero como eixo transversal da súa actividade. Esta investigación, tamén busca determinar -mediante unha “análise de xénero”- os elementos da normativa que potencian ou dificultan a igualdade de xénero no traballo e identificar os aspectos vinculados á aplicación que contribúen ou obstaculizan os avances neste ámbito. Nesta orde de cousas, aínda que é certo que as normas do OIT practicamente moldean a lexislación nacional dos Estados membros, a súa aplicación é significativamente diversa e enfronta múltiples desafíos. En síntese, aínda que a Organización Internacional do Traballo ten un papel decisivo na incorporación da igualdade de xénero nos ordenamentos internos, a evidencia demostra que o logro de tal igualdade é un obxectivo afastado.

Palabras Clave: Organización Internacional do Traballo (OIT), Igualdade de Xénero, Normas Internacionais do Traballo, Mulleres, Traballo.

SUMMARY

The massive participation of women in productive work that began in the XXth century has not led to the elimination of gender inequality. Gender inequality at work constitutes a violation of workers fundamental rights. The International Labour Organization (ILO), as a leading international actor in the promotion of social justice and human rights, formulates and promotes -through its standards- the guidelines for gender equality at work. This research analyses the impact of the ILO regulation in achieving gender equality. With this aim, we take a closer look to the ILO's commitment with this issue, its evolution and the various approaches undertaken in setting standards. The first ILO standards were focused on the protection of working women, later they started to recognize their equality with man and -ultimately- they aim to achieve equality of opportunity and treatment for all. In order to make this a reality, the International Labour Organization assumes gender mainstreaming as a political strategy. This research also seeks to identify -through gender analysis- the normative elements who prevents or promotes achieving equality and to diagnose the issues of implementation that help or, in some cases hinder, progress in that field. In that sense, although the ILO standards virtually shape the national legislation of the Member States, its implementation may be very different in each regional context and face multiple challenges. In summary, although the International Labour Organization has a key role in mainstreaming gender equality, the evidence shows that achieving such equality is a distant goal.

Keywords: International Labour Organization (ILO), Gender Equality, International Labour Standards, Women, Work.



Índice

Introducción	21
1. Justificación del tema de investigación y marco teórico-conceptual	21
2. Objetivos y preguntas de investigación.....	26
3. Tipo de investigación, enfoque metodológico y fuentes documentales	27
4. Plan de la obra	29
 Capítulo I. El compromiso de la Organización Internacional del Trabajo con la igualdad de género	33
1. Consideraciones iniciales	33
2. La OIT, una organización para la justicia social.....	34
3. Los Derechos Humanos y la Equidad de género en el marco de la ONU	66
3.1. La Carta de las Naciones Unidas.....	66
3.2. La Declaración Universal de Derechos Humanos.....	69
3.3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	71
3.4. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.....	72
3.5. Otros instrumentos internacionales vinculados con la igualdad de hombres y mujeres.....	80
4. El mandato constitucional de la OIT para la igualdad de hombres y mujeres	82
5. Medios de Acción de la OIT: las normas internacionales del trabajo	87
5.1. Convenios de la OIT para la igualdad de hombres y mujeres.....	91
5.2. Aplicación de las normas internacionales del trabajo: medios de supervisión y control	94
6. Evolución de las normas internacionales del trabajo para la igualdad de género	101
6.1. Antecedentes: primeros intentos de regulación a nivel nacional.....	102
6.2. Normas de protección para las trabajadoras	109
6.2.1. Normas internacionales para la protección de la maternidad	112
6.2.2. Prohibición del trabajo nocturno de las mujeres.....	116
6.2.3. Protección frente al trabajo subterráneo y en condiciones peligrosas o insalubres.....	129
6.3. Igualdad formal de hombres y mujeres	135
6.4. Un paso hacia adelante: la igualdad de género sustantiva	149
6.5. Reconfiguración de las relaciones laborales y trabajo femenino	155
7. La transversalidad como estrategia para la igualdad de género.....	166
7.1. La igualdad de género como principio transversal de la OIT	171
8. Consideraciones finales	177

Capítulo II: La igualdad de género en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo..... 183

1. Consideraciones Iniciales	183
2. Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo	185
2.1. Antecedentes a la declaración de la OIT sobre principios y derechos fundamentales del trabajo	185
2.2. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento	191
2.2.1. Principios y derechos fundamentales del trabajo, dimensión axiológica, jurídica y económica.....	194
2.2.2. La Declaración de Principios y Derechos fundamentales de 1998: debilidades y fortalezas	198
2.3 La Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de 1998 como herramienta para la igualdad de género	203
3. El principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor como herramienta contra la desigualdad de remuneración entre trabajadores y trabajadoras.....	206
3.1. La brecha salarial de género	207
3.1.1. Tendencias	208
3.1.2. Factores explicativos	213
3.1.3. Segregación sexual del mercado de trabajo.....	220
3.1.3.1. Segregación Horizontal.....	230
3.1.3.2. Segregación Vertical.....	235
3.2. Principio de igualdad de remuneración entre los sexos por trabajo de igual valor ..	242
3.2.1. Origen y evolución	242
3.2.2. Normas para la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por trabajo de igual valor. Proceso preparatorio y adopción	255
3.3. Convenio sobre igualdad de remuneración (C.100) y su recomendación complementaria (R.90). Análisis de su contenido	264
3.4. Aplicación del Convenio 100: Medidas para la implementación del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres.....	273
3.4.1. Medidas legislativas	274
3.4.2. Otras medidas a favor de la igualdad salarial	280
4. Principio de igualdad de oportunidades y trato en el empleo u ocupación para todos los trabajadores	286
4.1. Antecedentes normativos	286
4.2. Regulación sobre igualdad de oportunidades y trato en el empleo u ocupación para todos los trabajadores. Proceso preparatorio	289

4.3. Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (C.111) y su recomendación complementaria (R.111). Examen de su contenido ...	293
4.4. Implementación del Convenio 111 para la eliminación de la discriminación sexual: proceso legislativo y aplicación práctica.....	299
4.5. Otros instrumentos de la OIT para la igualdad de oportunidades y trato en el empleo.....	305
4.5.1. Regulación sobre la política del empleo. Convenio 122 y Recomendaciones 122 y 169.....	306
4.5.2. Regulación sobre el desarrollo de los recursos humanos: Convenio 142 y Recomendaciones 150 y 195.....	310
4.5.3. Regulación sobre la terminación de la relación de trabajo: Convenio 158 y Recomendación 166	313
5. Consideraciones finales	315

Capítulo III: Normas de la OIT para la protección de la maternidad y la conciliación de la vida familiar y laboral323

1. Consideraciones iniciales	323
2. La conciliación de la familia y el trabajo como presupuesto para la igualdad de género.....	324
3. La protección de la maternidad frente a los riesgos laborales	325
3.1. Evolución de los convenios de la OIT para la protección de la maternidad	331
3.2. Aplicación de los convenios para la protección de la maternidad. Examen de la legislación nacional	344
3.2.1. Licencia de maternidad.....	347
3.2.1.1. Duración de la licencia de maternidad	348
3.2.1.2. Prestaciones pecuniarias durante la licencia de maternidad: duración, cuantía y fuente de financiación	355
3.2.1.3. Ámbito de aplicación	363
3.2.2. Licencias afines.....	369
3.2.2.1. Licencia de paternidad	369
3.2.2.2. Licencia parental.....	373
3.2.2.3. Licencia por adopción.....	379
3.2.3. La protección y no discriminación en el empleo por causas derivadas de la maternidad	380
3.2.4. La protección de la salud materno-infantil.....	390
3.2.4.1. Organización de los horarios de trabajo	392
3.2.4.2. Prevención de riesgos derivados del trabajo peligroso e insalubre	395
3.2.4.3. La garantía del derecho a la lactancia	400
3.3. Normas conexas para la protección de la maternidad	406

4. La igualdad de oportunidades y trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares	407
4.1. La Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares (R.123)	409
4.2. La igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares	414
4.3. Aplicación de las normas para la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares	418
5. Consideraciones Finales	422

Capítulo IV: La regulación internacional del empleo atípico como respuesta a la precariedad laboral..... 427

1. Consideraciones iniciales	427
2. Transformaciones socioeconómicas y reestructuración de las relaciones laborales: repercusiones en el empleo atípico y la precarización del mercado de trabajo	429
2.1. Formas de trabajo atípico.....	430
2.2. Precariedad laboral: la inseguridad como característica del empleo	433
2.2.1. Precariedad y empleo atípico: es el empleo atípico necesariamente precario?.....	438
3. La precariedad laboral femenina.....	442
3.1. Las mujeres y la recesión económica mundial: desempleo y precariedad	451
4. El trabajo a tiempo parcial.....	459
4.1. La emergencia del trabajo a tiempo parcial	462
4.2. Las normas sobre trabajo a tiempo parcial: proceso preparatorio	467
4.3. El Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (C. 175) y su recomendación complementaria (R. 182).....	473
5. El trabajo a domicilio	483
5.1. El trabajo a domicilio: nuevas dimensiones de un viejo fenómeno.....	485
5.2. El Convenio sobre trabajo a domicilio: proceso preparatorio.....	489
5.3. El Convenio sobre trabajo a domicilio (C.177).....	494
5.4. El Convenio 177: un proceso de implementación lento y complejo	498
6. Regulación de la “relación de empleo”	501
6.1. El proceso preparatorio de la Recomendación sobre la relación de empleo	503
6.2. Recomendación sobre la relación de trabajo (R.198)	516
6.2.1. El género en la Recomendación 198.....	524
6.3. La aplicación de la Recomendación sobre la relación de trabajo.....	526
7. La regulación sobre trabajo doméstico.....	528
7.1. El trabajo doméstico: una ocupación precaria	528
7.2. La regulación del trabajo doméstico: antecedentes y proceso preparatorio	539

7.3. El Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (C.189) y su recomendación complementaria (R.201)	549
7.4. El proceso de ratificación y primeros pasos en la implementación del Convenio 189	556
8. Consideraciones finales.....	559
Conclusiones.....	567
Anexos.....	585
Anexo I: Disposiciones nacionales esenciales para la protección de la maternidad por región	587
Anexo II: Resumen de la información disponible en la base de datos de la OIT para cada país, por región.	598
Bibliografía.....	601





Lista de Tablas

Tabla No.1: Evolución de la Brecha Salarial de Género (%) en 26 países (1996-2010)	209
Tabla No.2: Relación mujer/hombre de los ingresos medios mensuales en el sector manufacturero(%) (2006-2008)	211
Tabla No.3: Brecha Salarial de género desglosada por grupos de edad.....	216
Tabla No.4: Brecha Salarial de género: Influencia de los hijos y tipo de trabajo en la brecha salarial	218
Tabla No.5: Proporciones de empleo por sector y por sexo, en el mundo y regiones (%).....	231
Tabla No.6: Porcentajes de trabajadores a tiempo parcial y de empleados con contrato temporal en la UE (2012)	446
Tabla No.7: Estimaciones a nivel mundial y regional del número de trabajadores domésticos desagregados por sexo (2010).....	531

Lista de Gráficos

Gráfico No.1: La Brecha Salarial de Género (%) en 43 países	210
Gráfico No.2 Distribución del empleo mundial por sexo y por sectores (%) 2013	230
Gráfico No.3: Participación femenina en el empleo de bajos salarios en países seleccionados (porcentaje del total de empleo de bajos salarios).....	236
Gráfico No.4: Duración de la licencia de Maternidad reglamentaria, por región, 2009 (167 países)	349
Gráfico No.5: Prestaciones pecuniarias y duración de la licencia de maternidad por región, 2009 (152 países)	358
Gráfico No.6: Quien costea la prestación, por región, 2009 (167 países).....	362
Gráfico No.7: Distribución de trabajadores domésticos por sexo (estimaciones 2010).....	530
Gráfico No.8: Distribución de trabajadores domésticos por región (estimaciones 2010).....	532

Lista de Cuadros

Cuadro No.1: Estereotipos comunes de las características femeninas y su efecto previsible en la segregación de las ocupaciones entre hombres y mujeres	228
Cuadro No. 02: Mayores Grupos de Ocupación por región y sexo, 2004/2008	233
Cuadro No.3 Características de las licencias a las que, pueden acogerse los padres en el momento del parto en algunos ordenamientos internos	371



Introducción

1. Justificación del tema de investigación y marco teórico-conceptual

En el siglo XX, las relaciones laborales experimentaron profundas transformaciones, siendo el incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo uno de sus factores determinantes. Aunque este incremento ha ido acompañado, por lo general, de ciertos avances en su situación, las mujeres siguen siendo víctimas de una profunda discriminación de género en el ámbito laboral. Así, afrontan obstáculos para acceder al empleo y participar en determinadas áreas productivas o categorías ocupacionales, soportan desventajas en materia de remuneración, formación, capacitación y promoción, frecuentando ocupaciones altamente precarizadas. La “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, en su art. 1, define “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer (...) de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” como discriminación contra la mujer. También en su art.1, el “Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (C.111)” establece que “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación” ha de considerarse discriminatoria. Así pues, la discriminación laboral femenina vulnera el principio de igualdad de todos los seres humanos, dificultando o limitando -directa e indirectamente- el disfrute de los derechos reconocidos a los trabajadores.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), actor internacional central en la promoción de la justicia social y los derechos humanos y laborales, tiene el mandato constitucional de garantizar a “todos los seres humanos” -sin distinciones “de raza, credo o sexo”- el derecho “a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”¹. En este sentido, ha de procurar la igualdad de derechos, oportunidades y trato de hombres y mujeres en todas las

¹ Anexo de la Constitución de la OIT: Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo. Sección II, Literal a.

esferas de la vida, de manera que ambos tengan libertad para desarrollar sus aptitudes personales y tomar decisiones, sin que estas se vean restringidas por prejuicios sobre las funciones asignadas a cada sexo o por sus características (OIT, 2005: 04). Con todo, la discriminación contra la mujer es uno de los retos más complejos que afronta la organización.

Esta discriminación es el resultado de la desigualdad de género. De acuerdo con el Secretario General de las Naciones Unidas, el término “sexo” “se emplea en relación con las características físicas y biológicas de mujeres y hombres”, mientras la palabra “género” “se usa para explicar las diferencias observadas entre mujeres y hombres según las funciones asignadas por la sociedad”². Además, el “género” es un concepto relacional y, como tal, los análisis sensibles al género abandonan el examen aislado de la mujer o “lo femenino”, centrando la atención en su interdependencia con el hombre o “lo masculino”. En tal sentido, las relaciones de género -como sostiene Flax (1990:44)- “son procesos complejos e inestables (o totalidades temporales en el lenguaje de la dialéctica) constituidos por y a través de partes relacionadas”, partes que “no pueden tener significado o existencia sin las otras”. Estas relaciones son desiguales e implican un patrón de dominación masculina basado en un sistema patriarcal que Runyan (1994:201) define como “un sistema mundial de dominio masculino sobre todos los aspectos de la vida, que va desde la familia y la economía hasta el estado y el sistema internacional”. Así las cosas, el patriarcado organiza la sociedad sobre la base de la asignación de determinados roles a hombres y mujeres. Se atribuye a las mujeres un papel reproductor y un carácter sensible, emocional y frágil que requiere ser protegido por los hombres, mucho más enérgicos y racionales en sus acciones. El término “género” trasciende, por lo tanto, el término “sexo”, apelando a una concepción de la feminidad y la masculinidad que asigna a los sexos atributos percibidos como “típicamente” masculinos o femeninos. Estos atributos, como señala Holtmaat (2004:104), son el resultado de un proceso en que la “diferencia” entre hombres y mujeres es repetidamente construida y legitimada -individual y socialmente- a través de un proceso de aprendizaje de los roles asignados a cada sexo y mediante políticas y estructuras sociales que institucionalizan y mantienen estos patrones.

La superioridad masculina refuerza la percepción del hombre como sujeto universal de derechos y deberes y, como tal, protagonista de la vida social. En consecuencia, las mujeres mantienen un rol subordinado, localizado en el ámbito de lo privado, mientras los hombres son los encargados de representarlas -así como a los niños- en la esfera pública, lo que les confiere un poder social del que las mujeres están privadas (Steans, 2006:85). La división sexual del

² ONU (1996) “Aplicación de los resultados de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”. Informe del Secretario General, Doc. ONU A/51/322. párr. 9

trabajo deriva en gran medida de este confinamiento de las mujeres en la esfera privada y de los hombres en la pública y, por lo tanto, de responsabilizar a las primeras del cuidado familiar y al hombre de su bienestar, responsabilidad esta última sujeta a su participación en el trabajo productivo (OIT, 2008a: 50). Con base en esta división sexual del trabajo, el patriarcado organiza la sociedad y, al superponer lo “masculino” sobre lo “femenino”, confiere a la desigualdad de género un carácter estructural. Consecuentemente, las prácticas discriminatorias que resultan de esta desigualdad son difíciles de erradicar (OIT, 2011a:01 y OIT, 2009b:194).

La situación de las mujeres en el mercado de trabajo se agrava en las últimas décadas del siglo XX. Las profundas transformaciones económicas, sociales e institucionales acaecidas entonces tienen adversas consecuencias en el trabajo femenino. En primer lugar, el referido incremento de la participación de las mujeres en dicho mercado no revierte en una situación de igualdad. Los últimos índices de participación publicados por la OIT (2014:94) indican que, en 2013, un 50,3% de las mujeres formaban parte de la fuerza laboral mundial, mientras el porcentaje masculino ascendía a un 76,6%. Con todo, deben notarse también las diferencias existentes desde una perspectiva regional. La realidad es particularmente llamativa en Oriente Medio y África Septentrional, donde los índices de participación femenina son inferiores al 25%. Esta participación se mantiene en niveles medios -entre el 50 y el 60%- en la Unión Europea y el resto de las economías desarrolladas, los países de Europa central y sudoriental que no pertenecen a la UE, la Comunidad de Estados Independientes, así como América Latina y el Caribe. Tales índices alcanzan el 65% en África subsahariana y el 63% en el Este de Asia, niveles que reflejan la alta concentración de mujeres en empleos caracterizados por su inestabilidad y baja remuneración. Estrechamente vinculado con esta cuestión, puede afirmarse -en segundo lugar- que la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se produce, por lo general, en ocupaciones caracterizadas por su vulnerabilidad e inseguridad. Como apuntamos, esta concentración es en gran medida consecuencia de sus responsabilidades domésticas, limitadoras de su acceso a determinados empleos y del desarrollo de sus carreras profesionales. Todo ello explica el predominio femenino en los trabajos a tiempo parcial, a domicilio y, en general, en todas las modalidades de trabajo atípico. Así las cosas, las mujeres -generalmente- ocupan empleos vulnerables³ -como trabajadoras familiares o por cuenta propia-

³ Para la OIT, la tasa de empleo vulnerable equivale a la suma de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares (OIT, 2009a:27). Estimaciones preliminares de la organización señalan que, en 2013, existían en todo el mundo 1.502 millones de trabajadores desempeñándose en el empleo vulnerable. El desglose por sexo de esta cifra muestra que 49,1% son mujeres y 46,9 % hombres (OIT, 2014:98-99). Este indicador proporciona información valiosa sobre la calidad del empleo en general, pues una elevada proporción de trabajadores en el empleo vulnerable indica la generalización de acuerdos de trabajo informales en los que los trabajadores suelen carecer de una protección social adecuada y de la cobertura de los beneficios laborales obtenidos por medio del diálogo social.

o en el ámbito de la economía informal⁴, con una remuneración irregular, carentes de protección jurídica y con escasa o nula seguridad social.

En tercer lugar, el incremento de la participación femenina en el mercado laboral no ha ido acompañado -como avanzamos- de un aumento de sus posibilidades de elección. En un mercado laboral segmentado sobre la base del género, las trabajadoras se concentran en ramas de actividad catalogadas como “femeninas” y, como tales, asociadas a su rol reproductor. De este modo, conforman una parte significativa de la mano de obra en sectores como el educativo, el sanitario, los servicios personales y el empleo doméstico. La segmentación distingue también a los diferentes niveles de ocupación y, en este sentido, las mujeres suelen ocupar puestos de menor calificación y con escasas perspectivas de promoción (Pautassi y Rodríguez, 2004:04). Este confinamiento de las trabajadoras en los niveles ocupacionales más bajos explica la persistente brecha salarial de género. En la mayor parte de los países del mundo, como advierte la OIT (2009b:140), los salarios de las mujeres representan entre el 70 y el 90 % del salario masculino⁵.

En cuarto lugar, la proporción de mujeres en situación de subempleo y desempleo es apreciablemente más alta que la de los hombres. Mientras el subempleo hace referencia al número de personas empleadas cuyas horas de trabajo son insuficientes respecto a lo que estas personas desean y pueden desempeñar (OIT-KILM, 2009:395), el desempleo es el cociente entre el número total de desempleados y la correspondiente fuerza de trabajo, concebida esta como la suma de los ocupados y los desocupados en el grupo (OIT-KILM, 2007:287). Así, por ejemplo, la tasa de desempleo femenina -de acuerdo con las últimas estimaciones de la OIT- era, en 2013, de un 6.4% y la masculina de un 5,8%⁶, tasas que reflejan una sub-utilización de la capacidad productiva de las mujeres. En último lugar, debe notarse el recrudecimiento de la situación de las mujeres en contextos en los que la desigualdad de género intersecta con aquella derivada de otros rasgos de la identidad -como la etnia, la edad, el estatus socioeconómico, la orientación sexual, la diversidad funcional, la localización geográfica, el nivel educativo o los modelos de socialización- dando lugar a situaciones de discriminación múltiple (Stienstra, 1994:37). Las víctimas de este tipo de discriminación se enfrentan a un mayor número de obstáculos respecto a su participación en el trabajo productivo. Este es el caso, por ejemplo, de

⁴ Se entiende como economía informal “el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto” (OIT, 2008a: 51).

⁵ Los datos de la Confederación Sindical Internacional (CSI, 2012:04) confirman estas aproximaciones al señalar que existe una brecha salarial del 18,4%. En cualquier caso, más adelante profundizaremos a este respecto.

⁶ OIT (2014) “Table A2. Unemployment rate by sex, world and regions (per cent)” en “*Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?*”. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Pág. 90.

millones de mujeres migrantes que se desempeñan como empleadas domésticas y son más vulnerables a formas agravadas de desigualdad. Así, padecen muchas veces acoso o violencia física o sexual, se les restringe la libertad de movimiento, son sometidas a servidumbre por deudas o a realizar trabajos forzosos, son víctimas de la retención de su pasaporte o documentos de identidad o de viaje, reciben un pago insuficiente o con retraso de los salarios y otras prestaciones y se exponen a la indefensión bajo amenaza de denuncia a las autoridades, sobre todo cuando se encuentran en situación irregular.

La discriminación de género en el trabajo es, como se ha visto, de naturaleza multiforme. En este orden de cosas, se distingue también entre discriminación directa e indirecta. La discriminación directa resulta de aquellas normas o políticas que explícitamente excluyen o generan desventajas a un determinado sexo. Este es el caso, por ejemplo, de las normas que dotan de capacidad contractual únicamente a los hombres, privando -total o parcialmente- a las mujeres de tal capacidad. Junto a ello, la discriminación indirecta resulta de normas y prácticas que, aparentemente neutrales al género, tienen consecuencias negativas para los trabajadores de un sexo específico. Así, por ejemplo, exigir que los candidatos a un empleo tengan una estatura determinada afectaría de manera desproporcionada a las mujeres. Este tipo de discriminación, menos visible, ha aumentado su incidencia, adoptando nuevas formas (OIT, 2008a:44). Así las cosas, el reconocimiento formal de la igualdad laboral de hombres y mujeres no garantiza su goce efectivo, lo que impele a la Organización Internacional del Trabajo a reducir la brecha entre los derechos reconocidos y la igualdad real.

La discriminación de género en el ámbito laboral implica, por lo demás, un importante coste social y, en tal sentido, contribuye a exacerbar y perpetuar la pobreza⁷. La exclusión de las mujeres del mercado de trabajo o la restricción de sus oportunidades laborales despoja a la sociedad -como aludimos- de los potenciales beneficios que sus capacidades pueden generar. Su plena integración en el trabajo productivo incrementaría su poder económico, con el consiguiente impacto en la reducción de la pobreza. Como señala Piras (2006:05), dicho incremento se traduce -por lo general- en un aumento del gasto en educación, nutrición y vestuario, del rendimiento de las inversiones en infraestructura social y del capital humano familiar, contribuyendo a romper el círculo de la pobreza intergeneracional⁸. Además, la

⁷ La discriminación laboral, al excluir a ciertos colectivos o limitar sus posibilidades en el mercado de trabajo cercena sus oportunidades y merma la calidad de los empleos a los que pueden aspirar, esto, aumenta sus posibilidades de caer en la pobreza que, a su vez, refuerza los obstáculos para acceder a condiciones de trabajo decentes. Así, se genera un círculo vicioso casi imposible de erradicar que contribuye al sostenimiento de la pobreza (OIT, 2006:31).

⁸ Así, según datos publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo en el informe América Latina Frente a la Desigualdad. Informe de progreso económico y social 1998, durante los años noventa, en los países en vías de

inserción de las mujeres en el mercado laboral conllevaría una transformación de las relaciones de género, al acrecentar su participación en las decisiones domésticas -incluyendo cuestiones estratégicas como la maternidad- y en la vida pública, modificar la percepción social sobre el valor de las mujeres y la apreciación que las trabajadoras tienen de si mismas (Piras, 2006:08). Con todo, estos beneficios no han incentivado a los Estados a profundizar sus esfuerzos para superar la desigualdad de género en el ámbito laboral.

2. Objetivos y preguntas de investigación

La desigualdad de género es un problema global y, como tal, requiere de la acción conjunta y concertada de toda la sociedad. En este marco, las organizaciones internacionales juegan un papel central, al formular y promover los lineamientos generales que han de seguir las políticas públicas en materia de igualdad de género. En particular, la Organización Internacional del Trabajo establece dichos lineamientos en el ámbito laboral, procurando la igualdad de trabajadores y trabajadoras a través de sus Convenios y Recomendaciones, unos instrumentos con un significativo potencial para el cambio social⁹.

Así las cosas, esta tesis tiene como objetivo analizar la incidencia de la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo en materia de igualdad de género. Sobre la base de este objetivo general, se definen cuatro objetivos específicos. El primero de ellos es estudiar el origen y naturaleza del compromiso de la organización con dicha igualdad y los cambios experimentados en el tiempo. Vinculado a estos cambios, el segundo de los objetivos específicos no es otro que examinar los distintos enfoques sobre los que se ha cimentado la normativa de la OIT sobre igualdad de género. El tercer objetivo específico de nuestro trabajo es determinar, sobre la base de un “análisis de género”, los elementos de esta normativa que potencian o dificultan la referida igualdad. Los avances o contrariedades en la consecución de la igualdad de género en el ámbito laboral exigen analizar la aplicación de las normas internacionales del trabajo en la materia, análisis que conforma el cuarto objetivo específico de esta investigación.

En línea con estos objetivos, las preguntas de investigación de esta tesis doctoral son las siguientes:

desarrollo la principal diferencia entre una familia promedio que vivía por debajo de la línea de pobreza y las que se encontraban por encima de ella era la participación de la mujer en la fuerza laboral (Piras, 2006:06).

⁹ Hasta la fecha, la Organización Internacional del Trabajo ha adoptado 396 instrumentos -189 convenios, 202 recomendaciones y 5 protocolos- que guían la acción de los Estados miembros que se hayan comprometido con estos instrumentos. Fuente: NORMLEX. Information System on International Labour Standards. (<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm> - última consulta 23 de Marzo de 2014).

1. ¿Existe evidencia empírica sobre la desigualdad de hombres y mujeres en el ámbito laboral? ¿Se pueden identificar necesidades específicas de ambos sexos en dicho ámbito?
2. ¿Qué significa la integración de una perspectiva de género en la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo?
3. ¿Cómo ha articulado la Organización Internacional del Trabajo esta integración? ¿Qué efectos ha tenido la integración de la perspectiva de género en su actividad normativa?
4. ¿Cuál ha sido la respuesta de los Estados respecto a la aplicación de la normativa de la Organización Internacional del Trabajo en materia de igualdad de género?

3. Tipo de investigación, enfoque metodológico y fuentes documentales

La aprehensión de la realidad exige, cada vez más, diferentes perspectivas, lógicas diversas. En tal sentido, los distintos objetivos y preguntas de investigación de esta tesis doctoral requieren un abordaje holístico y multidisciplinar que, concibiendo el objeto de estudio como un todo distinto a las partes que la componen, exige “yuxtaponer elementos de disciplinas convencionales en un esfuerzo para alcanzar la mejor comprensión”¹⁰. Así pues, el carácter multidisciplinar de toda investigación no implica -a diferencia de una eventual naturaleza interdisciplinar- integración alguna entre disciplinas y suscita, por lo general, una interacción débil entre ellas¹¹. Tratando de conformar una metodología rigurosa con la que abordar el objeto de estudio, se ha intentado incorporar el aparato conceptual y las herramientas no sólo de las Relaciones Internacionales, sino también de la Ciencia Política (papel de los actores involucrados), la Economía y la Sociología (análisis estadístico), la Historia (examen documental) y del Derecho (estudio de los instrumentos jurídicos). Las referencias descriptivas al desarrollo histórico de la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo en materia de igualdad de género se han conjugado con el análisis de los factores que lo explican, así como con la formulación de evaluaciones críticas y tendencias de futuro.

¹⁰ Miller (2010), “Interdisciplinarity: Its Meaning and Consequences”, en Denmark, R.A. (Ed.), *The International Studies Encyclopedia*. London, Blackwell Publishing. Pág. 4. Véase también: Neumann (2011), “End Comment: the Practices of Interdisciplinarity”, en Aalto, Harle, Moisio (Eds.), *International Studies: Interdisciplinary Approaches*. Hampshire, Palgrave Macmillan, pp. 257-269.

¹¹ Lengwiler, M. (2006), “Between charisma and heuristics: four styles of interdisciplinarity”, en *Science and Public Policy*, vol. 33, n° 6, July, p. 423.

La investigación conjuga también el uso de fuentes documentales primarias y secundarias, fuentes que constituyen o soportan el objeto de estudio. Dentro de las primeras ocupan un lugar central los instrumentos adoptados por la Organización Internacional del Trabajo y, en particular, los Convenios, Recomendaciones y Protocolos. Junto a ellas, las variaciones de la actividad normativa de la organización en materia de igualdad de género requieren examinar el debate político mantenido fundamentalmente en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), el Consejo de Administración, sin desatender a las posiciones de los distintos actores implicados en el tema. En este sentido, los documentos emanados de estos dos órganos -decisiones, resoluciones y, entre otros, las minutas de sus reuniones¹² - son fuentes documentales primarias de especial relevancia. También lo son las actas de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, material imprescindible para el conocimiento de los argumentos sostenidos por los delegados de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores en los referidos debates, los informes preparatorios de la Oficina Internacional del Trabajo sobre los diferentes puntos que se inscriban en el orden del día de la CIT y el informe que el Director-General presenta anualmente a la Conferencia haciendo balance de los resultados de las políticas de la organización en sus diversas áreas de actividad. Entre estas fuentes documentales primarias no pueden obviarse los informes, observaciones, requerimientos y solicitudes directas¹³ del Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)¹⁴, al fijar criterios básicos para la interpretación de los instrumentos de la OIT y elementos con los que evaluar su implementación por los Estados miembros.

Las relaciones de género existentes en un determinado período histórico y los esfuerzos encaminados a modificar dichas relaciones se reflejan -como apunta Stienstra (1994:37)- en el discurso de las organizaciones internacionales y las organizaciones de mujeres. En este sentido, los documentos resultantes del diálogo fluido que mantiene la Organización Internacional del Trabajo con organizaciones feministas y organizaciones sindicales e industriales de mujeres

¹² Estas son: Agendas de las sesiones de la CIT; Acciones que han de ser tomadas en las Resoluciones adoptadas por la CIT; Propuestas; Informes de reuniones, comisiones y conferencias acerca de las mujeres trabajadoras; Relaciones con otras organizaciones internacionales; y Comunicaciones dirigidas a la OIT por variadas organizaciones de mujeres u organizaciones sindicales o grupos de trabajadores.

¹³ Las observaciones son usadas para los casos más serios o persistentes de incumplimiento y son publicadas en el Informe de la Comisión. La Comisión puede añadir una nota invitando al gobierno de que se trate a que faciliten información completa en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en su próxima sesión, o solicitando que envíe un informe detallado antes de lo debido, o ambas cosas. Las solicitudes directas se utilizan para requerir información, aclarar dudas, tratar cuestiones técnicas o cuestiones de menor importancia. No se publican, sino que se envían directamente a los gobiernos (Mätta, 2008b:25).

¹⁴ La Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) es uno de los organismos especializados de la OIT para el control y supervisión del cumplimiento de sus normas. Su función principal es - como señala Arias Domínguez (2009:101)- analizar, de acuerdo a las memorias de los Estados Miembros, hasta que punto la situación en cada Estado es conforme con los términos de los convenios y las obligaciones por él asumidas.

también son fuentes primarias de esta investigación. Este mismo carácter tienen las normas de derecho interno, esenciales para evaluar la implementación de la normativa internacional por los Estados parte. Con este fin, recurrimos también a los datos y estadísticas derivadas las bases de datos de la OIT, las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Oficina de Estadística de la UE (Eurostat), la Confederación Sindical Internacional y algunas oficinas nacionales de estadística.

Finalmente, las fuentes documentales secundarias utilizadas en esta investigación abarcan un amplio conjunto de publicaciones académicas, tanto monografías como artículos de revistas especializadas, informes y estudios no sólo sobre la igualdad de género en el ámbito del empleo, sino también de distintas cuestiones vinculadas.

4. Plan de la obra

La presentación de esta tesis doctoral responde a una estructura que trata de organizar de forma lógica las ideas esclarecidas a lo largo del proceso de investigación y establecer un hilo conductor sólido. Reflejando dicho proceso, el trabajo se ordena en cuatro capítulos, diferenciados y entrelazados, que pretenden garantizar su coherencia y la continuidad en su recorrido.

En el capítulo I presentamos una panorámica del compromiso de la Organización Internacional del Trabajo con la igualdad de género, analizando previamente el contexto en el que tal compromiso se asume y, en particular, sus factores causantes. Sobre la base de este análisis, examinamos los diferentes enfoques teóricos y estrategias políticas que, adoptados para su materialización, han determinado la actividad normativa de la organización en la materia, así como los principales resultados de esta actividad. En tal sentido, el estudio de las normas laborales fundamentales de promoción de la igualdad de hombres y mujeres nos conducirá a profundizar en la integración de la perspectiva de género como eje transversal de la actividad de la Organización Internacional del Trabajo. En definitiva, este capítulo ofrece el marco de referencia para la investigación subsecuente.

Los tres capítulos subsiguientes abordan el marco jurídico vigente para la promoción y tutela de la igualdad de género, conformado por cuatro convenios clave¹⁵ y ciertas normas que,

¹⁵ Se consideran convenios clave para la igualdad de género al “Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (C. 100)”, el “Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación” (C. 111), el “Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades

sin tener como objetivo específico dicha igualdad, se ocupan de ella en ámbitos materiales particulares. Divisibles en tres áreas temáticas, estos instrumentos contribuyen a articular los referidos capítulos. Así, en el capítulo II se analiza la “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, adoptada en junio de 1998, en la que se reitera el principio constitucional de la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación y, de este modo, confirma la determinación universal de erradicar la discriminación en el mundo del trabajo mediante la promoción de la igualdad de oportunidades y trato. De acuerdo con ello, se examinan los dos convenios “fundamentales” en este ámbito: el “Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor” (C.100) y el “Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación” (C.111). Junto a ellos, se examinan un conjunto de instrumentos que, como indicamos, se ocupan -de modo tangencial- de promover la igualdad en el empleo. Dicho examen abarca las normas relativas a la política de empleo (Convenio 122 y Recomendaciones 122 y 169), al desarrollo de los recursos humanos (Convenio 142 y Recomendaciones 150 y 195) y a la terminación de la relación de trabajo (Convenio 158 y Recomendación 166).

El estudio de la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo en materia de conciliación laboral, familiar y personal es el objeto del capítulo III de esta tesis doctoral. En este capítulo ocupa un lugar central el análisis de las normas de protección de la maternidad y, en particular, el “Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto” (C.3), el “Convenio relativo a la protección de la maternidad” (C.103) y el “Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad” (C.183). Este análisis abarca también la implementación de estos instrumentos. Cerramos este capítulo con el estudio del “Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares” (C.156) y su Recomendación complementaria (R.165), instrumentos centrales para conciliar tales responsabilidades con las laborales y, como tales, para alcanzar la igualdad de género.

La desfavorecida situación de las mujeres en el mercado de trabajo se proyecta a otros aspectos del empleo como el subempleo y el desempleo, el aislamiento, la inestabilidad y la precariedad laboral, siendo este último uno de los problemas centrales y un factor determinante de la desigualdad de género en dicho mercado. Como tal, dicha precariedad es el eje del capítulo IV de esta investigación, en el que se examinan las normas adoptadas por la

familiares” (C. 156) y el “Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado) de 1952” (C. 183).

Organización Internacional del Trabajo para dar respuesta a empleos especialmente precarizados y a los que singulariza, por lo demás, una alta concentración de mujeres. Este examen comprende las normas internacionales relativas al trabajo a tiempo parcial (C.175 y R.182), el trabajo a domicilio (C.177 y R.184), el Trabajo Doméstico (C.189) y la Recomendación sobre la relación de trabajo (R.198). En último término, cerramos esta tesis doctoral -por el momento- con unas conclusiones que, a modo de diagnóstico final, buscan responder a los objetivos y preguntas de investigación planteados.





Capítulo I. El compromiso de la Organización Internacional del Trabajo con la igualdad de género

1. Consideraciones iniciales

Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos relativamente recientes. La Revolución Industrial del siglo XIX y los movimientos ideológicos que la acompañan fueron catalizadores en su aparición. El coste humano de la industrialización generó la necesidad de proteger a los trabajadores. Al mismo tiempo, los patronos y dueños de las industrias observaron que la mejora unilateral de las condiciones de trabajo los pondría en una situación de desventaja respecto a sus competidores. Se hizo entonces imprescindible la elaboración de una legislación laboral internacional que garantizase iguales derechos para todos. Con este propósito se crea, en 1900, la *Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores* y cuando esta vio interrumpida su labor como consecuencia de la I Guerra Mundial, su misión fue asumida por la Organización Internacional del Trabajo, institucionalizada en 1919. El principal objetivo de esta organización es alcanzar la justicia social mediante la protección de los derechos laborales de los colectivos más vulnerables. Uno de estos colectivos son las mujeres trabajadoras quienes, históricamente, han padecido las más diversas formas de desigualdad generando, en particular, discriminación laboral.

En este capítulo analizaremos el origen y desarrollo del compromiso de la OIT con la igualdad de hombres y mujeres. Con este propósito se hace inicialmente una breve reseña del devenir de la Organización, donde se busca situar al lector en el contexto histórico en que se adoptan y desarrollan las políticas y regulaciones para la igualdad de hombres y mujeres. Luego se examinan algunos de los más representativos instrumentos internacionales en los que se reconoce dicha igualdad como un derecho fundamental, en consecuencia, cualquier discriminación laboral en razón del género constituye una violación grave de los derechos humanos.

La “Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo”, en la que se extiende el alcance de la Constitución de la Organización, establece que “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad

económica y en igualdad de oportunidades.” Esta cláusula de igualdad determina que “el logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado” es uno de los propósitos centrales de la OIT¹⁶. Ello explica los esfuerzos de la OIT para la adopción y seguimiento de normas internacionales del trabajo que fomenten la igualdad de hombres y mujeres.

Así las cosas, uno de los aspectos que es pertinente examinar es precisamente el proceso de adopción y entrada en vigor de dichas normas, prestando especial atención a la normativa clave en materia de igualdad de género. Se considera también en esta sección el aspecto sustancial de los mecanismos de control y supervisión de la Organización que permiten la correcta aplicación, por parte de los Estados Miembros, de las regulaciones adoptadas.

Otro de los aspectos centrales en el análisis de las normas internacionales del trabajo para la igualdad de género es la evolución que estas han experimentado en respuesta a las transformaciones sociales e históricas de los dos últimos siglos. Este proceso supuso un desarrollo progresivo, que se inició con la adopción de las primeras normas “protectoras”- cuyo propósito era amparar a las mujeres trabajadoras consideradas sujetos vulnerables- continuó con la aprobación de normas reconocedoras de la igualdad formal entre hombres y mujeres y promotoras del trabajo femenino y, finalmente logró, en épocas más recientes, dirigir el énfasis normativo hacia la adopción de una legislación cuya aspiración final no puede ser otra que la igualdad de género plena y efectiva en el ámbito laboral. Para lograr este objetivo final, la Organización ha asumido como principal estrategia integrar la perspectiva de género en todas sus áreas de actividad, por lo cual parece importante hacer un breve análisis de la transversalidad de género y su implementación como estrategia en el contexto de la organización.

2 La OIT, una organización para la justicia social

La dilatada y compleja trayectoria de la Organización Internacional del Trabajo exige un somero estudio del contexto que ha motivado su política en materia de igualdad de hombres y mujeres. Este estudio posibilitará comprender las características y principios que sostienen, guían y conforman la identidad de la organización y su papel a nivel internacional.

En el siglo XIX, la Revolución Industrial – como se avanzo- generó un extraordinario desarrollo económico, al que acompañó un notable sufrimiento humano y diversos problemas

¹⁶ Anexo de la Constitución de la OIT: Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, Epígrafe II (a) (b). (OIT, 2010b:22)

sociales. Las duras condiciones de trabajo en las fabricas, los bajos salarios, las excesivas jornadas laborales y la explotación de mujeres y niños¹⁷, despertaron la insatisfacción y el descontento de los trabajadores, muchos de los cuales se organizaran en sindicatos para mejorar las condiciones laborales. Como respuesta a sus demandas los gobiernos de algunos países industrializados adoptaron, entre 1830 y 1930, los primeros esfuerzos de regulación. Estas primeras “leyes de protección” laboral¹⁸ estaban dirigidas en muchos casos a regular el trabajo de mujeres y niños, en tanto colectivos especialmente vulnerables. Por lo que se refiere a las mujeres, Francia, Inglaterra y Alemania adoptaron un conjunto de normas laborales. Estas normas establecían límites respecto al horario laboral (en un primer momento, de doce horas, posteriormente de once y, en algunos casos, de diez horas de trabajo diario), prohibían tanto la mayor parte del trabajo nocturno, como trabajar los sábados por la tarde y en lugares particularmente peligrosos y fijaban normas básicas de seguridad y salud. Se prohibió también la contratación de mujeres en las cuatro semanas posteriores al parto (Lubin y Winslow, 1990:09).

Un hecho notable se produce a finales del siglo XIX, cuando los sindicatos de algunos países comienzan a establecer alianzas con el objeto de ejercer mayor presión en sus demandas de mejores condiciones laborales. Se inicia así la internacionalización del movimiento obrero que se materializa en 1864 con la fundación de la *Asociación Internacional de los Trabajadores* (AIT)¹⁹ (Arias Domínguez, 2009:01). más adelante, en 1901, se estableció la *Federación Sindical Internacional* (FSI)²⁰ que en 1903 reunía catorce federaciones sindicales entre las que se encontraban la Holandesa, la Austriaca, la Húngara, la Suiza, la Italiana, la Española, la Serbia y la Búlgara. En 1908 se admitió a las federaciones de Finlandia y Croacia

¹⁷ Las jornadas laborales podían llegar a ser hasta de 17 horas al día y los niños, a partir de los seis años, eran empleados en molinos y minas bajo condiciones que podían inducir, malformaciones óseas, curvaturas de la columna, enfermedades cardíacas, retraso en el crecimiento, asma y envejecimiento prematuro. Las mujeres eran empleadas en trabajos exhaustivos aun estando embarazadas y solicitadas de nuevo en el trabajo solo una semana luego del parto (Alcock, 1971:04).

¹⁸ Para profundizar sobre las primeras leyes laborales de protección adoptadas en países como Canadá, Australia, Gran Bretaña y Estados Unidos entre 1830 y 1930 véase: Vosko, Leah (2010) “*Forging a gender contract in early national and International labour regulation: Select national developments, 1830’s-1930’s*”, en *Managing the Margins. Gender, citizenship and the international regulation of precarious employment*. Oxford University Press. Págs.27-37

¹⁹ La Asociación Internacional de los Trabajadores (AIT) o Primera Internacional fue fundada por Karl Marx y Friedrich Engels en Londres durante 1864. Esta fue la primera gran organización que trató de unir a trabajadores de diferentes países y agrupó inicialmente a los sindicalistas ingleses, anarquistas y socialistas franceses e italianos republicanos (Arias Domínguez, 2009:01).

²⁰ La Federación Sindical Internacional (FSI) funcionó entre 1901 y 1945. Esta asociación internacional de centrales obreras se constituyó para ser el vínculo permanente entre los sindicatos de diferentes países (Alcock, 1971:09-10). En la tercera de sus reuniones -celebrada en Dublín en 1903-, la Federación crea un Secretariado Internacional con sede en Berlín. A partir de 1913 este Secretariado empieza a conocerse, gracias a una propuesta de la delegación de Estados Unidos, como la “*International Federation of Trade Unions*” (IFTU) (Fimmen, 1922:5).

y, en 1909, las de Bosnia, Rumanía y los Estados Unidos (Fimmen, 1922:5). En 1925 la *American Federation of Labor* (AFL) se retira de esta federación, con lo que esta, paso a convertirse en una alianza de sindicatos europeos, con orientación social-demócrata.

La creación de asociaciones sindicales internacionales, aunada a la adopción de las primeras normas laborales nacionales, fueron elementos clave en la configuración de un escenario propicio para el surgimiento de la normativa laboral internacional. Así, impulsada por empresarios -como Robert Owen²¹ y Daniel Legrand²²- y gobiernos²³ preocupados por condiciones de trabajo del momento, y fruto de los esfuerzos realizados en varios encuentros internacionales²⁴, se establece -en 1900- la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, antecedente de la OIT, con sede en Basilea. Esta Asociación auspició su primer congreso oficial en 1901, dando lugar a dos reuniones sucesivas en Berna. La primera de estas reuniones se llevo a cabo en 1905 y su carácter fue meramente técnico, por lo que se limitó a sugerir los lineamientos de las normas que se deseaban adoptar. La redacción de las referidas normas fue reservada para una siguiente conferencia, esta de carácter diplomático, celebrada en septiembre de 1906 (Alcock, 1971:12). El resultado de ambas reuniones fue la adopción de dos acuerdos internacionales para proteger a las mujeres de la explotación, tanto del trabajo

²¹ Uno de los empresarios que impulsó la creación de una organización internacional en el en el siglo XIX fue el galés Robert Owen (1771-1853). Como amo de un molino en la comunidad manufacturera de New Lanar, se preocupó por establecer condiciones de vida adecuadas para sus trabajadores, regulando su jornada laboral para que estos tuvieran un adecuado descanso y procurando educación para sus hijos. En 1819 -gracias a la intercesión de Sir Robert Peel- logró la aprobación por parte del Parlamento Británico de un proyecto de ley que limitaba la jornada laboral en las fabricas de algodón. Esté es considerado uno de los primeros intentos de establecer normas laborales en Inglaterra (Alcock, 1971:06).

²² El Francés Daniel Legrand (1783-1859) fue un industrial y filántropo precursor de la legislación internacional del trabajo. Entre 1840 y 1848 abogó por el establecimiento de tal legislación ante representantes y funcionarios de los Gobiernos Suizo, Alemán, Francés y Británico argumentando que la prosperidad del Estado dependía del bienestar físico y la moralidad de su clase trabajadora e instó a que la prevención de la explotación laboral constituyera un asunto de negociación entre los Gobiernos de todas las naciones industrializadas (Alcock, 1971:06).

²³ El gobierno de Suiza asumió el liderazgo del movimiento internacional para el establecimiento de normas internacionales del trabajo. En 1880 el Gobierno Suizo, empezó a sondear a otros gobiernos sobre la posibilidad de establecer una legislación laboral internacional y más adelante -en 1889- inició una consulta sobre la conveniencia de llevar a cabo conferencias periódicas a este respecto. La mayor parte de los países Europeos accedió a mantener una conferencia no diplomática para discutir asuntos que, como la edad mínima de trabajo, los límites a las horas de trabajo, el empleo de mujeres y niños en industrias insalubres y peligrosas, pudieran ser tratados en un Convenio Internacional. Además accedieron a discutir, por primera vez, cuales podrían ser los mecanismos de ejecución de cualquier convenio que se adoptase (Alcock, 1971:10).

²⁴ En 1890 el Gobierno Alemán organizó una conferencia internacional en Berlín cuya amplia agenda abarcaba casi todo el campo de la legislación laboral. En esta conferencia participaron, no solo los países más industrializados de Europa para ese momento -Francia, Inglaterra, Bélgica y Suiza-, sino que también se incluyeron otros ocho Estados, entre ellos España. Aunque en esta oportunidad no se alcanzó consenso, contribuyó a la realización en Bruselas del "*International Congress of Civil Social Reformers*" en 1897, donde se aprobó el establecimiento de una oficina para la protección laboral. Luego se realizó, en 1900, el Congreso de Paris donde se instituyó la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores (Alcock, 1971:10-12).

nocturno, como de la exposición al fósforo blanco en la fabricación de cerillas. La aprobación de estos acuerdos marcó un hito en la historia de la legislación laboral internacional.

En 1913, se celebró otra reunión técnica en la que se propuso regular un nuevo asunto: limitar las horas de trabajo diarias de mujeres y jóvenes, sugiriendo que su trabajo no superara las diez horas. Estas normas nunca se concretaron, pues la conferencia que debía ocuparse de ello se canceló como consecuencia del estallido de la I Guerra Mundial (Alcock, 1971:13), hecho que determinó la suspensión de las labores de la Asociación.

Con anterioridad a la Primera Guerra Mundial la participación de las mujeres en la configuración de la legislación laboral internacional fue bastante limitada, debido - como señala Määttä (2008:74) -a que la mayoría de los esfuerzos y recursos de las organizaciones internacionales de mujeres – por ejemplo, la *International Women Suffrage Alliance*²⁵ (IWSA) - se dedicaron principalmente a abogar por el sufragio femenino y, en menor medida, a mejorar la condición de la mujeres en el mercado de trabajo. Sin embargo, una vez que las mujeres obtienen el derecho al voto en la mayoría de los países Occidentales, tras finalizar la guerra, estas organizaciones dirigieron su atención hacia el logro de una mayor igualdad de hombres y mujeres. Fue entonces cuando los asuntos relacionados con la igualdad de oportunidades y trato en el empleo pasaron a un primer plano. Estos asuntos eran centrales en la época: la guerra había cambiado las estructuras de género, atrayendo a las mujeres a las industrias bélicas donde desempeñaban empleos tradicionalmente ocupados por los hombres. Estas mujeres asalariadas perciben que sus intereses son ignorados por los sindicatos y las organizaciones de trabajadores en general, al considerarlas madres y amas de casa más que empleadas cuyos derechos debían defender²⁶. Así las cosas, las mujeres empezaron a conformar sus propias organizaciones con el fin de mejorar su representación y de lograr mejores condiciones de empleo. En 1919 se establece la *International Federation of Working Women* (IFWW)²⁷, tratando de ser la voz internacional de las organizaciones de trabajadoras.

²⁵ La *International Women Suffrage Alliance* (IWSA) fue fundada en 1904 por las Estadounidenses Elizabeth Cady Stanton, Susan B. Anthony y Carrie Chapman Catt. El objetivo de esta Alianza era asegurar la emancipación de las mujeres y aglutinar apoyo para las sufragistas. A su primera reunión, celebrada en 1902, asistieron delegadas de Europa, América del Norte, Turquía, Australia y Chile. Más adelante, la IWSA pasa a ser conocida como la *International Alliance of Women* (IAW) (Määttä, 2008a:77).

²⁶ Así, la retórica del movimiento obrero contribuyó -como señala Prügl (1999a:30)- a construir un concepto de femineidad limitado a la maternidad y abocado al ámbito doméstico que, al mismo tiempo, las excluía de la clase trabajadora.

²⁷ La *International Federation of Working Women* (IFWW) creada en el primer Congreso Internacional de Mujeres Trabajadoras realizado en Washington D.C. en 1919 convocado por la *National Women's Trade Union League of América* (NWTUL). Para sus fundadoras era necesaria una organización de mujeres que pudiera operar independientemente de las federaciones sindicales nacionales dominadas por hombres, esta, era la única garantía para conseguir la adecuada representación de las mujeres y defender de manera consistente los derechos de las

Una vez finalizada la guerra parecía el momento adecuado para retomar los intentos de establecer una nueva organización que creara, mediante normas internacionales de trabajo, el ambiente propicio para la paz y la justicia social. En todo caso, la naturaleza de los motivos que impulsaron la creación de la OIT, en 1919, fue diversa, razones humanitarias, de seguridad, políticas y económicas tomaron parte en su instauración. El preámbulo de la Constitución de la organización contiene algunas de estas razones. La primera de ellas, se afirma, es el vínculo existente entre la justicia social y la paz: "...la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social..."²⁸. Otra de las consideraciones presentes en el preámbulo, cuya naturaleza puede obedecer tanto a motivaciones humanitarias como políticas, se resume "...la existencia de condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y (...) es urgente mejorar dichas condiciones..."²⁹. Sin embargo, existieron razones para el establecimiento de la organización que no se encuentran contenidas en el texto constitutivo de la OIT. Entre ellas, como advierten Lanuda y Beigbeder (2008:11), hubo razones de carácter eminentemente político, al ser necesario que la nueva organización actuase como amortiguador en la prevención del comunismo³⁰. Sin embargo, para ambas autoras las razones de mayor peso en la creación de la OIT fueron de naturaleza económica, pues los efectos que, en términos de costos de producción, debía asumir cualquier industria o país que implementase una reforma social lo colocaría en desventaja frente a sus competidores. Así se refleja en el preámbulo de la Constitución de la OIT cuando se afirma que "...si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países..."³¹. Esta consideración es aún de gran relevancia, en el marco de la actual economía mundializada³².

trabajadoras. Una de las líderes de esta agrupación fue Margaret Dreier Robbins (36) quien estuvo personal y financieramente comprometida con esta iniciativa y fue apoyada por la NWTUL (Van Goethem, 2006).

²⁸ Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, párrafo 1 (OIT, 2010b:05).

²⁹ *Ibidem.*, párrafo 2 (OIT, 2010b:05).

³⁰ La Revolución Rusa había tenido lugar solo dos años antes de la fundación de la OIT, con lo que los gobiernos estaban conscientes de que era necesario mejorar las condiciones de los trabajadores en los países occidentales y prevenir o resolver conflictos sociales e, incluso, anticiparse a posibles revoluciones comunistas si deseaban conservar la estabilidad y la paz internacional (Landau y Beigbeder, 2008:11).

³¹ Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, párrafo 3 (OIT, 2010b:05).

³² En el contexto actual de liberalización del comercio esta sección del preámbulo que habla de la competencia desleal sigue teniendo, como señala Trebilock (2009:07), un papel central. En cualquier caso, es importante que su interpretación no se haga de manera aislada, sino que vaya siempre enfocada al vínculo entre la justicia social y la paz universal.

Lubin y Winslow (1990:02) consideran también que el establecimiento de la OIT tuvo dos diferentes raíces. Por un lado, el deseo de los gobiernos de defenderse de la competencia desleal resultante de diferentes normas laborales y, por otro, las presiones ejercidas por la clase trabajadora para ser recompensados por sus esfuerzos durante la guerra. En efecto, durante la guerra las potencias aliadas establecieron compromisos con las uniones sindicales para asegurarse su colaboración en los esfuerzos bélicos y, al finalizar el conflicto, fue imprescindible tomar en cuenta las demandas realizadas por el movimiento sindical en la Conferencia de Paz (Määttä, 2008:75, Landau y Beigbeder, 2008:12). En este sentido, una de las voces que surgió como líder del movimiento obrero no comunista fue la Federación Sindical Internacional (Prügl, 1999:30). Esta organización comulgaba con la idea de que el bienestar social podía defenderse a través de la acción internacional, lo que condujo a sus líderes a participar activamente en las negociaciones del tratado de Versalles, abogando por el establecimiento de una organización internacional en el ámbito laboral.

Fue entonces cuando, sobre la base de los documentos elaborados por la extinta Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores³³ y la sección encargada de temas laborales de la delegación británica³⁴, se presentaron las propuestas para debatir la creación de una nueva organización³⁵ en la Conferencia de Paz de París.

En la Conferencia de Paz varias delegaciones de mujeres participaron activamente alzando sus voces para hacer valer sus demandas como trabajadoras. Mujeres de las delegaciones de Bélgica, Reino Unido, Francia y Estados Unidos estuvieron presentes en la Conferencia. Jeanne Bouvier, dirigente sindical francesa³⁶, fue muy activa a la hora de presentar las opiniones de los trabajadores franceses en relación con la seguridad social. Actuó en representación de la Federación de Sindicatos de Diseñadores de Vestuario, teniendo un papel clave en la exposición de las inquietudes de las mujeres. Ella y otras dirigentes plantearon

³³ Muchos de los debates de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, incluida la legislación protectora para las mujeres trabajadoras, fueron asumidos por la nueva organización –OIT– como propios (Määttä, 2008a:75).

³⁴ Esta delegación estuvo integrada por George Barnes, Ministro del Trabajo, Harold Butler, subsecretario del mismo Ministerio, E. J. Phelan, experto en asuntos exteriores del Departamento de Inteligencia del Ministerio del Trabajo y Malcolm Delavigne, representante del Reino Unido en las reuniones de la Asociación de Basilea en varias oportunidades (Alcock, 1971:21).

³⁵ El primer documento de trabajo elaborado fue un Memorándum llevado a cabo por J.E. Phelan, donde se sugería que la futura organización estuviera conformada por dos órganos: una Oficina para recolectar y distribuir información y una Conferencia anual encargada de debatir y negociar la adopción de normas internacionales. El único fallo de este Memorándum fue que omitió la inclusión de un órgano ejecutivo (Alcock, 1971:21-23).

³⁶ Jeanne Bouvier fue la representante de los trabajadores de la delegación francesa. Tras la Conferencia Internacional del Trabajo y a su regreso a Francia, Bouvier fue designada como Vicepresidenta de la sección francesa de la Federación Internacional de Trabajadores (Lubin y Winslow, 2010:303 y OIT, 2009d:03).

diversas temáticas; entre ellas, el fin del trabajo infantil, la asignación de pensiones y prestaciones de maternidad e, incluso, el pago de salarios mínimos por el trabajo doméstico (OIT, 2009d:03). Sin embargo, muchos de estos reclamos eran vistos como demasiado radicales para la época.

Dado que la Conferencia de Paz no constituía el ente adecuado para la discusión y solución de las numerosas cuestiones laborales, sobre todo por la falta de delegados con los conocimientos técnicos necesarios, la Conferencia instauró una comisión internacional encargada de estudiar la regulación internacional de las condiciones de trabajo. Se instituyó entonces la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo (CLIT) con el propósito de examinar la situación y perfilar mecanismos y medidas prácticas de aplicación en el ámbito laboral. Como esta comisión no podía conseguir por sí misma soluciones concretas y finales para todos los problemas que pudieran surgir en el mundo del trabajo se limitó a asesorar a la conferencia en el establecimiento de una nueva organización internacional que afrontase la problemática laboral.

La CLIT estaba presidida por Samuel Gompers, presidente de la *American Federation of Labour* (AFL) y estaba compuesta por representantes de nueve países: Bélgica, Cuba, Checoslovaquia, Francia, Italia, Japón, Polonia, Reino Unido y Estados Unidos (Lubin Y Winslow, 1990:20). Muchos de los miembros de esta Comisión habían sido miembros de la extinta Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores y, aunque esta Comisión afrontó algunos asuntos que afectaban directamente a las mujeres, en su composición no había ninguna mujer (Määttä, 2008:75). A pesar de esto hubo algunos intentos por parte de algunas organizaciones de mujeres para influir en esta Comisión y en la configuración del texto constitutivo de la nueva organización.

La protagonista de uno de estos intentos fue la sindicalista británica Margaret Bondfield³⁷, quien se reunió con el delegado británico de la CLIT, George Barnes, para que se incluyeran previsiones acerca de las mujeres en el texto constitutivo de la futura organización³⁸.

³⁷ Margaret Bondfield (1873-1953) fue una destacada sindicalista del *Trade Union Congress* (TUC) Británico. Trabajó como aprendiz de panadera desde los 14 años y se afilió al Sindicato Nacional de Vendedores, Almaceneros y Empleados. Allí, se desempeñó como investigadora sindical y se dedicó a investigar las condiciones de explotación de estos trabajadores. Más adelante, fue funcionaria del sindicato. También participó en campañas para la promoción de los derechos de las mujeres como trabajadoras del hogar. En 1923 fue designada Presidenta del Congreso de Sindicatos de Comercio. En el ámbito de la OIT tuvo una contribución destacada en la configuración y el diseño de las primeras políticas para la participación de las mujeres. En este contexto, ha de destacarse su intervención en la CIT en 1923. En el marco de los debates sobre las funciones y atribuciones de los inspectores del trabajo, Margaret Bondfield subrayó la importancia de que las mujeres fueran incorporadas en igualdad de condiciones como inspectoras del trabajo. En 1929, fue nombrada Ministra de

Junto a los esfuerzos de Bondfield, una delegación mixta del *International Council of Women*³⁹ y de la *International Women's Suffrage Alliance* se presentaron oficialmente a la CLIT el 18 de marzo de 1919. Esta presentó una serie de propuestas a la comisión, entre las que se incluían: la elegibilidad de las mujeres en todos los puestos de la organización, la necesidad de establecer una jornada laboral máxima de 44 horas semanales durante seis días a la semana, la importancia de incluir el principio de igualdad de remuneración por un trabajo igual, una prohibición del trabajo infantil para menores de 15 años y la protección de la maternidad y el parto a través de licencias asalariadas (Stienstra, 1994:57). La *Ligue Française pour le Droit des Femmes*, presentó por su parte una propuesta similar. Estas sugerencias tuvieron escaso eco en la comisión.

Finalmente, la Comisión -reunida primero en París y luego en Versalles- elaboró la constitución de la nueva organización entre enero y abril de 1919. El resultado fue una organización única en su género: la Organización Internacional del Trabajo, en cuya estructura tripartita están representados tanto de los gobiernos, como los trabajadores y los empleadores. Los gobiernos nominan a representantes de los trabajadores y de los empleadores para que formen parte de las delegaciones en la OIT, nominaciones que están sujetas al acuerdo de las principales organizaciones de empresarios y trabajadores. El tripartismo es el elemento característico de todos los órganos de la OIT que, de acuerdo el Art. 2 de la Constitución, son la Conferencia Internacional del Trabajo⁴⁰ (CIT), el Consejo de Administración⁴¹ y la Oficina Internacional del Trabajo⁴².

Trabajo del Reino Unido por Ramsey Mac Donald, siendo la primera mujer encargada de un ministerio en la historia de Gran Bretaña (OIT, 2009d:03).

³⁸ En respuesta a las peticiones de Bondfield, Barnes propuso el 11 de marzo de 1919 a la Comisión redactora de la Constitución de la OIT dos enmiendas: la primera enmendaba al Art. 3, que proveería que cuando cuestiones acerca del trabajo de las mujeres debieran ser discutidas en la Conferencia Internacional del Trabajo, al menos uno de los asesores técnicos de los delegados debía ser una mujer; la segunda enmienda requeriría que el Secretario General empleara mujeres en el personal de la OIT (Stienstra, 1994:56).

³⁹ El *International Council of Women* o *International Congress of Women* (ICW) fue la primera organización internacional de mujeres. Se establece en Washington durante 1888 y aunque su institución fue promovida por la *National Women's Suffrage Association*, no era un movimiento internacional sufragista, sino que perseguía alcanzar “avances y reformas, en el ámbito social, intelectual, moral y cívico” (Stienstra, 1994:48). Sus fundadoras, las sufragistas Elizabeth Cady Stanton y Susan B. Anthony, unidas al liderazgo de May Wright Sewall, una joven educadora y presidenta de la *National American Woman Suffrage Association*, dirigieron la organización durante los primeros años. Sin embargo, sus orígenes sufragistas no obstaron a que el ICW adoptara desde sus inicios un amplio y poco controversial programa que agradara al mayor número de mujeres (Rupp y Taylor, 1999:368).

⁴⁰ La Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) es el órgano supremo de la organización y esta compuesto por delegaciones de todos los Estados Miembros, las representaciones tienen composición tripartita, tal como lo establece el Art.3 de la Constitución de la OIT. Arias Domínguez (2009:42-43) explica que las competencias de la Conferencia abarcan: la elaboración de las directrices de la política social de la Organización; la redacción y adopción de los instrumentos jurídicos de la OIT (Convenios y Recomendaciones); el seguimiento del cumplimiento de dichos instrumentos; la elección y renovación del Consejo de Administración (según el

La primera Conferencia Internacional del Trabajo se celebra en Washington⁴³ en Octubre de 1919. Treinta y nueve países enviaron delegaciones: exceptuando la Unión Soviética, las cuatro potencias centrales y los, aun no reconocidos, Estados bálticos, todos los Estados Europeos, China, Japón, India, Persia y Tailandia, así como Canadá, India y Suráfrica. La participación de gobiernos, empleadores y trabajadores al mismo nivel fue un hecho sin precedentes. En esta Conferencia se constituyó por primera vez el Consejo de Administración y se eligió al primer Director General de la OIT que fue Albert Thomas⁴⁴.

El trabajo de la Conferencia estuvo centrado en dos temas que constituían la preocupación central de los gobiernos después de la guerra, la reducción de horas de trabajo y el desempleo. Acerca de estos asuntos la CIT adoptó un par de Convenios: el *Convenio por el que se limitan las horas de trabajo en las empresas industriales a ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales* (C.1), y el *Convenio relativo al desempleo* (C.2). La Conferencia también aprobó otros cuatro Convenios el *Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto* (C.3), el *Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres* (C.4), el *Convenio por el que se fija la edad mínima de admisión de los niños a los trabajos industriales* (C.5) y el

procedimiento previsto en los Art.7.2;7.3 y 7.4 de la Constitución de la OIT); el control de la acción del Consejo de Administración y del Director de la Oficina Internacional del Trabajo; la adopción de su Reglamento de funcionamiento (según el Art. 17.1 de la Constitución de la OIT); la admisión de nuevos miembros en la Organización; la aprobación de los acuerdos de coordinación con otras Organizaciones internacionales, y con otros Organismos especializados y la aprobación del presupuesto de la Organización (según lo señalado en el Art. 13. 2.c de la Constitución de la OIT), así como la adopción, en su caso, del cambio de Sede de la Oficina Internacional del Trabajo. La Conferencia designa, además, los miembros de las diversas comisiones que se integran en su seno, todas ellas de composición tripartita.

⁴¹ El Consejo de Administración es el órgano encargado de coordinar todas las actividades de la organización, de convocar las diversas reuniones y determinar el orden del día de la Conferencia, así como de fijar la política en lo que respecta a la Cooperación Técnica (Arias Domínguez, 2009:46). Se compone -según establece el art.7 de la Constitución de la OIT- de 28 representantes de los gobiernos, 14 representantes de los trabajadores y 14 delegados de los empleadores. Los diez Estados Miembros de "mayor peso económico e industrial" -Alemania, Brasil China, Francia, India, Italia, Japón, Federación de Rusia, Reino Unido y Estados Unidos- cuentan con representación permanente en este Consejo (OIT, 2010b:08).

⁴² La Oficina Internacional del Trabajo constituye el secretariado permanente de la OIT y asume las funciones de órgano técnico-administrativo, de información, documentación, estudio e investigación. La Oficina esta encabezada por un Director General designado cada cinco años por el Consejo de Administración. Este órgano tiene su sede en Ginebra, pero cuenta con oficinas regionales en más de 40 países. (Arias Domínguez, 2009:47)

⁴³ Aunque Estados Unidos fue anfitrión de la primera Conferencia Internacional del Trabajo -y su Secretario del Trabajo presidió la sesión inaugural-, este solo participó como observador pues, una semana antes de celebrarse la CIT, rechazó su integración como miembro de la OIT y de la Sociedad de Naciones (Lubin y Winslow, 1990:28).

⁴⁴ Albert Thomas fue un socialista francés que se desempeñó como Primer Ministro de Armamento en la Tercera República francesa durante la Primera Guerra Mundial. Posteriormente, tras el Tratado de Versalles, fue instituido -en noviembre de 1919- como Director General de la OIT. Su papel fue decisivo durante los primeros años de la organización, pues logró transformar un pequeño grupo de funcionarios que laboraban en una residencia privada en Londres en una institución internacional con una plantilla de 400 trabajadores y un edificio propio en Ginebra. Albert Thomas ocupó el cargo de Director General de la OIT hasta su muerte en 1932 (Fuente: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/staff/formers/thomas.htm>, última consulta 12 de septiembre de 2012).

Convenio relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria (C.6). La adopción de este último Convenio concluyó el esfuerzo iniciado en Basilea por la extinta Asociación para la Protección Legal de los Trabajadores.

En sus primeros años de vigencia, la OIT formuló un conjunto de instrumentos legales (convenios y recomendaciones) destinados a mejorar las condiciones laborales (horas de trabajo, salud y seguridad profesional, períodos de descanso y vacaciones) y proporcionar mayor bienestar a los trabajadores (seguridad social). Entre 1919 y 1939 la organización aprobó 67 convenios y 66 recomendaciones. Así pues, la normativa inicial se centró en categorías específicas de trabajadores, en particular: navegantes, trabajadores agrícolas y mujeres. Con relación a estas últimas, durante la década de los veinte y los treinta, se adoptaron un conjunto de convenios de carácter protector que, al mismo tiempo que solicitaban a los Estados proporcionar permisos por maternidad, limitaban o prohibían el trabajo nocturno y subterráneo de las mujeres (Prügl, 2005:423). En respuesta a estas normativas surge un debate entre dos enfoques: por un lado, el que abogaba por otorgar diferentes derechos laborales a hombres y mujeres y, por el otro, el que apostaba por la igualdad de derechos para todos los trabajadores. Los protagonistas de este debate fueron la OIT y algunas organizaciones internacionales defensoras de los derechos laborales de las mujeres. Sobre este particular volveremos más adelante.

El ingreso de Estados Unidos y la Unión Soviética en la OIT tuvieron un impacto significativo en su actividad. Como apunta Alcock (1971:118) Albert Thomas hizo todo lo posible para que Estados Unidos se incorporara a la Organización, ya que en este país las relaciones entre empleadores y trabajadores parecían moverse del conflicto a la cooperación. En la práctica, la ausencia de los Estados Unidos fue usada por algunos Estados como excusa para no ratificar algunos Convenios. La figura de Frances Perkins⁴⁵, entonces Secretaria del Trabajo en Estados Unidos, fue clave para el ingreso de este país en la OIT. Lubin y Winslow (1990:45) apuntan que Frances Perkins había trabajado con Harold Butler, Director Adjunto de la OIT,

⁴⁵ Frances Perkins fue una socióloga y política estadounidense que fue testigo del incendio de la fábrica *Triangle Shirtwaist* ocurrido en 1911 y en el que perdieron la vida 146 mujeres trabajadoras y, a partir de entonces, asumió el compromiso de trabajar en el ámbito de las relaciones industriales. En 1918 formó parte de la “Comisión Industrial” del Estado de Nueva York y, en 1928, Franklin D. Roosevelt -Gobernador del estado de Nueva York en ese momento- la nombró Comisionada de Relaciones Industriales. Su trabajo estaba centrado en la investigación industrial en fábricas y contribuyó al establecimiento de una jornada laboral de 48 horas semanales para las mujeres e introdujo el salario mínimo y el seguro de desempleo. En 1934, es designada -durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt- como Secretaria del Trabajo de Estados Unidos. De este modo, pasa a ser la primera mujer en dicho país que asume un cargo de rango ministerial y se desempeña como tal hasta 1946. También fue la primera mujer en presidir la Conferencia Internacional del trabajo en su Reunión de 1941, fue una firme defensora de la OIT y una figura clave en la adopción de la Declaración de Filadelfia, en 1944 (OIT, 2009d:04).

mientras ocupaba el cargo de Comisionada Industrial del Estado de Nueva York. Ambos habían esperado mucho tiempo el ingreso de Estados Unidos en la OIT, siendo la elección de Franklin D. Roosevelt y el consecuente nombramiento de Francés Perkins como Secretaria del Trabajo el momento propicio para promover dicho ingreso. Esta promoción fue secundada por Mary Anderson, Jefa de la Oficina de Mujeres del Departamento de Trabajo. Finalmente, la administración de Franklin D. Roosevelt logró persuadir al Congreso Estadounidense, más inclinado al aislacionismo, a que aprobara el ingreso de los Estados Unidos en la OIT. Así en 1934, Estados Unidos se unió a la Organización, asumiendo un rol de liderazgo.

En 1937 el espectro de los asuntos de interés para las mujeres se amplía. De una preocupación por la protección de las mujeres, en tanto madres y amas de casa, la Conferencia comienza a centrar su discurso en los derechos humanos de las mujeres. En tal sentido, adopta la *Resolución relativa al trabajo femenino*⁴⁶ que fue presentada por Edward McGrady y Grace Abbott, ambos delegados del gobierno de los Estados Unidos. Esta resolución requería a todos los gobiernos que hiciesen de la situación de las mujeres respecto a sus oportunidades y derechos políticos, sus condiciones económicas y la protección frente a la explotación económica. Esta resolución sentara un precedente, al centrar por primera vez la atención de una organización internacional, en la cuestión de los derechos de las mujeres como ciudadanas y trabajadoras.

En la siguiente sesión de la CIT, en 1938, el mundo estaba en crisis. El estallido inminente de las hostilidades proyectaba su sombra en toda Europa. No obstante, la sesión de junio de 1939 pudo celebrarse. Sin embargo, una vez finalizada esta sesión la OIT se vio obligada a decidir si los Estados que la conformaban, neutrales y beligerantes, permitían continuar su funcionamiento. En caso afirmativo, debería determinar dónde y cómo lo haría. Entre el Consejo de Administración y el Director General de ese momento, Jon Winant⁴⁷, decidieron seguir con la actividad de la organización. En 1940, la invasión de Dinamarca y Noruega exigió trasladar la sede de la organización fuera de Suiza por motivos de seguridad.

⁴⁶ 1937, 23ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, extracto taquigráfico provisional, Discusión y adopción Págs. 501-503.

⁴⁷ John Gilbert Winant (1889-1947) fue un gobernador de New Hampshire del Partido Republicano que, interesado en las reformas sociales, formó parte del equipo de trabajo de Roosevelt y participó de manera entusiasta en los esfuerzos coordinados de los estados Este para superar la Gran Depresión. Winant consideraba que era necesaria la intervención del gobierno para asegurar a los indigentes sus necesidades vitales pues la iniciativa privada de las de instituciones de caridad resultaba insuficiente. Rompe oficialmente relaciones con su partido al percibir que estos mantienen su apoyo a las teorías del capitalismo puro y, a partir de entonces apoya el “*New Deal*” de Roosevelt. En mayo de 1935 es designado Subdirector de la OIT, sin embargo renuncia en octubre de ese mismo año para volver a su país y encabezar el Consejo De Seguridad Social, cargo al cual renuncia en 1936. En enero de 1939 asume el cargo de Director General de la OIT. Más adelante, en 1941, es designado por Roosevelt como embajador de Estados Unidos en Gran Bretaña, cargo que mantuvo hasta su renuncia en marzo de 1946 (Alcock, 1971:125;145 y155).

Así, a partir de octubre de 1940, y durante la Segunda Guerra Mundial, la OIT se instaló temporalmente en Montreal⁴⁸. El trabajo durante estos años estuvo centrado fundamentalmente en la planificación y la reconstrucción del mundo de la posguerra.

Una vez que la guerra se acercaba a su fin y las perspectivas de una victoria aliada estaban prácticamente aseguradas, la OIT trató de asegurarse un papel en el mundo que surgiría tras la guerra y profundizar sus relaciones con las organizaciones internacionales existentes y futuras. En 1944, se celebra la primera reunión de la Conferencia Internacional del trabajo tras la guerra. Como subrayan Lubin y Winslow (1990:65), esta reunión determinó los nuevos lineamientos de la Organización. Sostenida en la *Temple University*, congregará a representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores de 41 países. Se presenta entonces como primer y principal punto del orden del día el informe *Política, Programas y Posición Futuras de la Organización Internacional del Trabajo*⁴⁹, que concluía con un proyecto de declaración diseñada para reafirmar los objetivos de la Organización, sus principios y competencias en los años siguientes. Esta Declaración, con las enmiendas incluidas por la Conferencia, constituyó la *Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros*, también conocida como la “Declaración de Filadelfia” que fue adoptada el 10 de Mayo de 1944.

En el núcleo de la Declaración se afirma que “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a procurar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica e igualdad de oportunidades”. Es la primera vez que una organización internacional establece la igualdad de todos los seres humanos como principio y propósito de una organización internacional, anticipándose, por lo tanto a la Carta de las Naciones Unidas. (Trebilcock, 2009:12).

La Declaración de Filadelfia pasó a ser un anexo de la Constitución de la OIT. En su contenido, además de reafirmar los principios fundamentales de la Organización⁵⁰, reconoce que

⁴⁸ La organización trasladó sus oficinas concretamente al Campus de la *Mc Gill University* en Montreal, Quebec, Canadá (Lubin y Winslow, 1990:58).

⁴⁹ Política, Programas y Posición Futuras de la Organización Internacional del Trabajo. Informe 1 a la 26ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Montreal, OIT, 1944).

⁵⁰ En particular reafirma que: ...a) el trabajo no es una mercancía; b) la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante; c) la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos y d) la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común... (Constitución de la OIT, Anexo: Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, Parte I).

entre sus obligaciones esta la protección de la maternidad, señalando textualmente que la OIT debe “...fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan (...) proteger a la infancia y a la maternidad”.⁵¹

El grado de participación de las mujeres en esta Conferencia fue relativamente bajo: sólo asistieron 16 mujeres de 10 países⁵² (Lubin y Winslow, 1990:66). En todo caso, debe destacarse la participación de mujeres provenientes de los países en desarrollo. Entre ellas, Bertha Lutz⁵³ en la delegación de Brasil; Paula Alegría Garza, de México; y Crystal Bird Fauset, de Liberia (OIT, 2009d:04).

Un año después de la adopción de la Declaración de Filadelfia se celebra en San Francisco, la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional* (UNCIO). Congregando a delegaciones de 41 países. La OIT fue invitada a participar en esta Conferencia, bajo la condición de delegación consultiva, dejando oír su voz en lo referente a sus futuras relaciones con la nueva organización. Para la OIT la mayor preocupación durante ese período era mantener su jurisdicción en el área social y económica. Así, su tarea principal en la Conferencia de San Francisco fue definir sus relaciones e identidad en el nuevo conjunto de organizaciones internacionales. Para ello, Carter Goodrich -en calidad de presidente del Consejo de Administración- se dirigió, el 15 de marzo, a la comisión encargada de perfilar la estructura de la nueva organización en el área social y económica. En tal sentido, subrayó el deseo de la OIT de formar parte del sistema organizativo que se estaba gestando, de tener acceso a la Asamblea General y de concretar una participación efectiva. Se decidió entonces que la Organización Internacional del Trabajo pasaría a formar parte de la Organización de las Naciones Unidas como uno de sus organismos especializados⁵⁴.

⁵¹ Así se encuentra previsto en la Parte III, lit.h de la “Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo”, anexa al texto constitutivo de la Organización.

⁵² Algunos de los países que incluyeron mujeres en sus delegaciones fueron: Checoslovaquia, Egipto, Liberia México y el Reino Unido (Lubin y Winslow. 1990:66).

⁵³ En la Conferencia de 1944 Bertha María Julia Lutz (1894-1976) fue asesora técnica del gobierno de Brasil y formó parte de la Comisión sobre territorios dependientes. Esta fue la primera de sucesivas participaciones en la Conferencia de la OIT. Lutz tuvo una brillante trayectoria, además de zoóloga y profesora, fue una de las figuras pioneras del feminismo en Brasil. En 1922 funda la *Federação Brasileira para o Progresso Feminino* (FBPF) de la cual fue presidenta. También fue fundadora y delegada permanente de la Comisión Interamericana de Mujeres. En 1975, Año Internacional de la Mujer, Bertha forma parte de la delegación brasileña que participó en la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en México. Para ese momento tenía 81 años y fue su última actuación pública en defensa de los derechos de las mujeres (Lubin y Winslow, 1990:66).

⁵⁴ El Art.57 de la Carta de las Naciones Unidas instituye los organismos especializados de las Naciones Unidas como organismos establecidos por acuerdos intergubernamentales con amplias atribuciones internacionales en los ámbitos económico, social, cultural, educativo, sanitario y otros conexos, definidos en sus estatutos. Los vínculos y relaciones de estos Organismos y la ONU se rigen por el Art.63 de la Carta de las Naciones Unidas.

La participación de las mujeres en la Conferencia de San Francisco también fue exigua. Aunque no se le dio representación oficial o consultiva a ninguna organización internacional de mujeres algunos países incluyeron mujeres en sus delegaciones como delegadas, delegadas adjuntas o consejeros técnicos. Por ejemplo, Estados Unidos incluyó a Virginia Gildersleeve, decana del "*Barnard College*". Sin embargo, su nombramiento no fue bien recibido por las organizaciones feministas, debido a su postura en contra de igualdad de derechos en los Estados Unidos. También incluyeron mujeres en sus delegaciones China, Canadá, México, Noruega, Reino Unido, Uruguay y Venezuela (Stienstra, 1994:77). En algunos casos, estas mujeres eran notables defensoras del feminismo en sus propios países⁵⁵.

Durante la redacción de la Carta de las Naciones Unidas surgieron dos asuntos de particular interés para las mujeres. Uno de estos asuntos fue la inclusión del principio de igualdad de derechos y oportunidades en la Carta. Aunque esta inclusión la solicitaron distintas organizaciones de mujeres⁵⁶, no se incluyó ninguna provisión específica. El preámbulo de la carta únicamente reafirma "la fe (...) en la igualdad de derechos de hombres y mujeres..."⁵⁷. También la carta apunta que los propósitos de las Naciones Unidas deben alcanzarse "sin distinción de (...) sexo..."⁵⁸. El segundo de los temas apuntados fue la posibilidad de crear una comisión especial para las "cuestiones de mujeres". Intensos debates se generaron a este respecto entre quienes se oponían a su establecimiento, alegando que esto exacerbaría la segregación de las mujeres y sus problemas y no contribuiría a promover su integración en las Naciones Unidas, y quienes abogaban por su institucionalización, al considerar que la situación de las mujeres requería de un trato específico. (Lubin y Winslow, 1990:69).

⁵⁵ Este es el caso sobre todo de, la ya referida, Bertha Lutz, Jessie Street de Australia -prominente líder del movimiento de mujeres y presidenta de la *Australian's Women's Charter Conference*- y Minerva Bernardino, originaria de República Dominicana y presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres entre 1944 y 1949 (Stienstra, 1994:77).

⁵⁶ Durante la inauguración de la Conferencia Jessie Street, líder del movimiento de mujeres en Australia, distribuyó a todos los jefes de las delegaciones copias de telegramas enviados por 1200 sindicatos y grupos de mujeres donde se solicitaba a la Conferencia de Naciones Unidas la inclusión del principio de igualdad de condiciones, oportunidades, responsabilidades y remuneración para hombres y mujeres y la eliminación de la discriminación sexual como parte de los principios democráticos incluidos en los planes de la post-guerra. La participación de Bertha Lutz también contó con el apoyo de numerosas organizaciones de mujeres de Brasil que habían acordado previamente solicitar la inclusión de la justicia, la igualdad y la eliminación de la discriminación sexual en la Carta (Stienstra, 1994:77).

⁵⁷ Carta de las Naciones Unidas, Preámbulo, párrafo 2. (Texto Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm> última consulta 30 de septiembre de 2012)

⁵⁸ Así lo prevé la Carta de las Naciones Unidas en su Art.1.3, donde expresamente se señala entre los propósitos de la organización "...la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" (ONU, Carta de las Naciones Unidas)

Este debate se zanjó porque la Conferencia de San Francisco no tenía competencias para la creación de esta entidad. No obstante, en febrero de 1946 se creó la Sub-comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, transformada –en Abril de ese mismo año- en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer⁵⁹. Esta es una comisión orgánica del Consejo Económico y Social cuya finalidad es desarrollar propuestas que promuevan la igualdad de derechos y la eliminación de la discriminación sobre la base del género en diversas áreas.⁶⁰ Con este propósito, en la primera sesión de la comisión, celebrada en Febrero de 1947, se afirma su intención de mejorar -entre otras cuestiones- la condición laboral y salarial de las mujeres. En un principio, la OIT percibe esta intención como una injerencia en su campo de actividad, pero más adelante ambas organizaciones trabajarán conjuntamente.⁶¹

En definitiva, la Conferencia de San Francisco culminó con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas. De los 160 firmantes sólo cuatro eran mujeres: Minerva Bernardino (República Dominicana), Virginia Gildersleeve (Estados Unidos), Bertha Lutz (Brasil) y Wu Yi-Fang (China). Así, con la institucionalización de las Naciones Unidas en 1945, la Organización Internacional del Trabajo pasa a formar parte del Sistema de Onusiano⁶².

Los esfuerzos en materia de igualdad de hombres y mujeres empezaron a avanzar en la OIT a partir de 1947. Este año la CIT aprobó la *Resolución sobre el trabajo de las mujeres*, presentada por la delegación gubernamental de los Estados Unidos. Esta resolución incide en la necesidad de una mayor igualdad en el empleo entre mujeres y hombres, especialmente con respecto a la estabilización de la remuneración. Al año siguiente la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer requirió a la OIT para que tomara acciones respecto a la igualdad de remuneración para mujeres y hombres a cambio de igual trabajo. En respuesta la organización puso en marcha -en 1950- una conferencia especial de expertas sobre la materia. Entre las expertas que participaron destacan: Tyne Leivo Larsson de Finlandia, Inga Thorsson y

⁵⁹ Para profundizar acerca de esta cuestión véase Rodríguez (2008), “Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, Desarrollo y Paz”. Catarata. Madrid, Págs.18 y19.

⁶⁰ La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer es una comisión del Consejo Económico y Social (CES) de las Naciones Unidas. Establecida por la resolución 11(II) del 21 de junio de 1946 tiene la función de emitir recomendaciones y preparar informes sobre la promoción de los derechos de las mujeres en los ámbitos político, económico, civil, social y educativo que son presentados ante el CES.

⁶¹ La Organización y la Comisión cooperan en los asuntos que afectan a las mujeres trabajadoras, por lo que la OIT ha incorporado el concepto de igualdad de derechos en sus convenios, y la Comisión insta, cada vez más, a los gobiernos a seguir y cumplir las normas de la OIT (Määttä, 2008a:89).

⁶² La OIT pasa a formar parte de los Organismos especializados de la ONU mediante un acuerdo aprobado por la asamblea general de Naciones Unidas durante la segunda parte de su primera sesión (American Journal of International Law, 1948:900). Para consultar el texto de dicho acuerdo véase: UN Doc A/72. “Proyecto de acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo”, 30 de septiembre de 1946 y la Resolución 50(I) del 14 de diciembre de 1946 “Acuerdos con los Organismos Especializados” que aprueba, en parte, el acuerdo celebrado por el CES con la OIT.

Alva Myrdal, ambas de Suecia y Lena Ebeling, representante de los empleadores de Estados Unidos (OIT, 2009d:05). Estos fueron los pasos preparatorios para la adopción de un convenio sobre igualdad de remuneración entre hombres y mujeres.

Así, en 1951, la CIT discutió el tema de la igualdad de remuneración en su 34ª reunión. La Comisión encargada de dicho asunto estuvo compuesta por 72 miembros, 14 de los cuales eran mujeres⁶³. En esta comisión participaron: Frieda Miller⁶⁴, de Estados Unidos, Gertrude Stemberg⁶⁵, de los Países Bajos e Indra Bose⁶⁶, representante de los trabajadores de India. Estas tres mujeres tuvieron una presencia destacada en las discusiones de esta sesión de la CIT, logrando la adopción del *Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor* (C.100) y de su Recomendación complementaria (R.90), lo que marca un hito en la historia de los derechos laborales de las mujeres.

En la década de los 50, como avanzamos, se produce la adhesión de la Unión Soviética a la OIT, así como la de otros Estados socialistas. Para Alcock (1971:288-289) desde 1948 hasta 1953 el interés de los países comunistas⁶⁷ miembros de la organización hacia sus actividades fue esporádico, por considerarla un “instrumento del monopolio de Estados Unidos”. Por ello, con mucha frecuencia solo enviaban delegaciones incompletas. Sin embargo, con la muerte de Stalin en Marzo de 1953, la actitud del comunismo cambió. El 24 de Abril de 1954, el gobierno

⁶³ Esta comisión estuvo conformada por 36 representantes gubernamentales (8 mujeres), 18 representantes de los empleadores (ninguna mujer) y 18 representantes de empleadores (6 mujeres) (Määttä, 2008b:110-99).

⁶⁴ Frieda Miller era una activista y líder sindical Estadounidense que militaba en la *Women's Trade Union League* (WTUL). Con estudios en economía, sociología, ciencia política y derecho, era una negociadora hábil que mantenía relaciones muy cercanas con el movimiento sindical. En 1936 ocupó el cargo de Directora de la División de Mujeres en la Industria y de Salarios Mínimos del Departamento de Trabajo de Nueva York y, posteriormente fue Comisionada Industrial de ese mismo estado. Por mucho tiempo formó parte del Consejo de Administración de la OIT como delegada del gobierno de Estados Unidos (Prügl, 1999:49; Lubin y Winslow, 1990:46).

⁶⁵ Gertrude Stemberg fue, desde 1916, funcionaria del Ministerio de Trabajo Comercio e Industria Holandes y, como tal, participó durante treinta años -desde 1925 hasta 1954- en las reuniones de la OIT. Fue parte del Consejo de Administración desde 1946 hasta 1951 como delegada del gobierno de Holanda. Fue la primera mujer en la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), de la cual formó parte durante ocho años. Además, ocupó el cargo de vicepresidenta de la caja común de pensiones del personal de la OIT hasta su muerte en 1962 (Lubin y Winslow, 1990:44).

⁶⁶ Indra Bose, miembro del *Indian National Trade Union Congress*, participó como representante de los trabajadores en los debates preparatorios a la adopción del Convenio 100 para la igualdad de Remuneración. En 1970 participó de nuevo en la CIT como parte de la Comisión redactora del Convenio relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa (C.135). El siguiente año participó tanto en la Comisión sobre el benceno -encargada de la discusión del Convenio relativo a la protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno, (C.136)-, como en la Comisión sobre el Programa Mundial de Empleo (Lubin y Winslow, 1990:95 y 309).

⁶⁷ Los países comunistas que, en ese momento, eran miembros de la OIT eran Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Yugoslavia (Alcock, 1971:288).

soviético envió a David Morse⁶⁸, entonces Director General de la OIT, un comunicado donde se comprometía con las obligaciones de la Organización.

La Unión Soviética era una superpotencia, y la OIT buscaba la universalidad en su composición. El ingreso Soviético tuvo un efecto inmediato: por un lado estuvo acompañado por la admisión de Bielorrusia y Ucrania y por otro, incremento el interés –hasta ahora escaso– de otros países comunistas por la organización. El cambio en la composición de la Conferencia la hizo pasar por un período crítico hasta que los nuevos miembros fueron realmente integrados.

A partir de entonces la independencia de los representantes de los empleadores y trabajadores de los países comunistas fue puesta en duda. Los empleadores de países occidentales cuestionaban las credenciales de sus homólogos comunistas y alegaban que estos eran en su mayoría funcionarios del gobierno, por lo que no podían ser considerados representantes aptos e independientes. La Comisión de verificación de poderes⁶⁹ apoyó a los empleadores de los países comunistas, argumentando que la estructura tripartita de la OIT pretendía proveer representación para empleadores y trabajadores, adicionalmente a la representación gubernamental, pero que el Art. 3 de la Constitución no disponía que el delegado de los empleadores debía ser un empleador, si no que debía “representar” a los empleadores. El texto constitutivo de la organización no contenía nada, expresa o implícitamente, respecto a que los empleadores representaran a la propiedad privada. De este modo, la OIT privilegió el argumento de la universalidad, que es una de las principales características que la organización buscaba conservar. En tal sentido, los objetivos, acciones y propósitos de la OIT debían corresponderse con las necesidades de todas las personas alrededor del mundo, sin importar los sistemas de gobierno de los respectivos países. El funcionamiento de la OIT no había sido diseñado para promover un sistema o estructura social determinada o imponer un patrón social uniformemente aplicado, por el contrario, lo que buscaba era ayudar a la diversidad de gobiernos e individuos de sus miembros a solucionar los problemas laborales. En definitiva, las

⁶⁸ David Morse (1907-1990) fue Secretario Auxiliar del Trabajo de Estados Unidos durante la presidencia de Harry S. Truman (1945-1953) y fue designado para representar al gobierno de Estados Unidos en el Consejo de Administración de la OIT. En 1948, tras la renuncia de Edward Phelan, asumió el cargo de Director General de la OIT (Alcock, 1971:213).

⁶⁹ La Comisión de Verificación de Poderes de la Conferencia Internacional del Trabajo se encarga de vigilar la designación de los delegados no gubernamentales para asegurar que se han seguido los procedimientos constitucionales que garantizan que estos delegados forman parte de las asociaciones de trabajadores y empleadores más representativas de los Estados Miembros. El mandato de esta Comisión está definido en la Constitución de la OIT -Art. 3, párrafo 9- y en el Reglamento de la Conferencia -Arts. 5, 20 y 26-. Su papel es especialmente importante cuando entre los miembros de la OIT existen países de signo totalitario que –como, por ejemplo, Italia durante el fascismo y los regímenes satélites de la URSS durante la guerra fría– controlan las organizaciones de trabajadores y empleadores. En estos casos, las estructuras de dichas organizaciones suelen estar imbricadas en el aparato burocrático del Estado y no existen garantías del derecho de asociación o de la libertad sindical (Arias Domínguez, 2009:39-40).

actividades de la organización debían adaptarse a todas las formas posibles de vida en aquellos Estados que habían aceptado su Constitución.

Como consecuencia de esta universalidad, Estados Unidos se veía obligado durante las conferencias anuales de la organización a escuchar el discurso comunista, y que este se dirigiera a representantes de sesenta y nueve naciones para hablarles acerca de la decadencia del sistema capitalista y las virtudes del comunismo. Además, para el gobierno estadounidense constituía un agravante que, a través de la OIT, dicho discurso circulara alrededor del mundo. Así las cosas, algunas organizaciones Estadounidenses⁷⁰ solicitaron al Congreso de los Estados Unidos que abriera una investigación a la OIT para determinar si era prudente que el país continuara apoyando económicamente a la organización y participando en sus actividades. Se propuso entonces que, mientras se llevase cabo dicha investigación, no se debía aumentar su contribución financiera. Las organizaciones que apoyaban dicha propuesta sostenían que la OIT estaba siendo utilizada para propagar el socialismo y que el sistema tripartito había fracasado porque la entrada de la Unión Soviética había burlado la cooperación entre los empleadores y trabajadores libres e independientes. Además consideraban no solo, que el personal de la OIT no era objetivo y se mostraba peligrosamente devoto a la realización de ideologías estatistas y socialistas, si no también que sus funciones podían ser llevadas a cabo por otras agencias.

Ante estas demandas el Secretario de Trabajo de Estados Unidos, James P. Mitchell, asumió una posición más bien conciliadora, entendiendo que la decisión de reducir o suprimir el apoyo financiero e, incluso, el abandono de la OIT solo ayudaría a los soviéticos a alcanzar mayor influencia, entregándoles una organización en la que tendrían contacto directo con los líderes sindicales que ellos querían controlar. Con todo, los temores de Estados Unidos eran exagerados, puesto que la participación comunista, para 1956, del Consejo de Administración era de 1:39, en la organización de 8:63 y en las votaciones de la CIT de 32:252. (Alcock, 1971:297). Al respecto, Arias Domínguez (2009:40) sostiene que, en la OIT la eventual distorsión de una votación “teledirigida” no es tan trascendente en la toma de decisiones como en un principio pudiera presumirse, ya que la cantidad de votantes hace difícil que algunos pocos delegados “no independientes” tengan una influencia considerable. Por eso, este autor cree que es preferible este peligro que la ausencia de participación.

Las relaciones conflictivas en este ámbito continuaron durante años. Los detractores de la organización tenían la intención de presionar allí donde era más eficaz, es decir, en la

⁷⁰ La más representativa de estas organizaciones fue la Cámara de Comercio de Estados Unidos cuya Junta Directiva adoptó, en 1956, una resolución en la que se hacía dicha solicitud (Alcock, 1971:296-297).

contribución de Estados Unidos al presupuesto. Sin embargo, la OIT supo equilibrar estos desequilibrios de manera que no afectaran el desarrollo de su actividad.

Una de las áreas en la que la organización centró sus esfuerzos durante finales de los cuarenta y a lo largo de la década de los cincuenta fue el desarrollo de los recursos humanos y el entrenamiento vocacional. Varias recomendaciones fueron adoptadas en este sentido. Una de ellas fue la *Recomendación sobre la orientación profesional* (R.87), adoptada en 1949 y otra, aprobada al año siguiente, fue la *Recomendación sobre la formación profesional de los adultos, con inclusión de los inválidos* (R.88). En 1956, se adoptará la *Recomendación sobre la formación profesional en la agricultura* (R.101).

También en 1956 la OIT convoca una reunión de expertos para discutir la cuestión de la discriminación en el trabajo. Esta reunión congregó personas de reconocido prestigio en este ámbito material de Birmania, la República Federal Alemana, India, México, Perú, Polonia, Suecia, Turquía, el Reino Unido, los Estados Unidos y la Unión Soviética. De este modo se concreta el primer paso hacia la adopción de una norma que garantizara la igualdad de todos los seres humanos en el empleo y la ocupación. Tras este encuentro, esta cuestión se debate en la 40ª Reunión de la CIT, celebrada en 1957, donde se decide que el asunto se trataría de acuerdo con el procedimiento de doble discusión. Así, en la 41ª Reunión de la CIT se adoptó el *Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación* (C.111), en cuya elaboración participaron varias mujeres⁷¹.

Estos desarrollos coinciden con el proceso de descolonización en África y Asia lo que derivara en un incremento del número de miembros de la OIT. La llegada de estos nuevos estados independientes a la organización incorporó nuevas cuestiones a su agenda. Estos estados estaban más interesados en asistencia técnica que en legislación laboral. Por ello, en los años sesenta la OIT dirigió su actividad a prestarles dicha asistencia que se concretaba, no solo en capital y maquinaria, si no también en proporcionarles capacitación. Ante estas demandas y a pesar del aumento en los fondos generado por los nuevos miembros, la OIT precisó de la ayuda

⁷¹ Entre los delegados gubernamentales cuatro eran mujeres. Una de ellas fue Felina T. Reyes -agregada laboral de la Delegación Filipina-. Su presencia anunciaba el, cada vez más, importante papel que tendrían en la OIT los Países en desarrollo. Junto a ella, tres mujeres provenientes de Europa del Este se encargaron de representar a sus respectivos gobiernos: Mileva Srnska del Ministerio Checoslovaco del Trabajo y Asuntos Sociales, Ekaterina Kourchounova, Investigadora Principal Asistente en el Instituto de Estado y Legislación de la URSS y Hanna Bokor-Szego, Jefa del Departamento de Derecho Internacional del Instituto de Ciencias Legales y Administrativas de la Academia Húngara de Ciencias, profesora de Derecho Internacional en la Universidad de Economía en Budapest y Secretaria de la rama Húngara de la Asociación de Derecho Internacional. Los trabajadores contaban entre sus delegados con tres mujeres, Florence Hancock, líder sindical Británica y una de las primeras mujeres presidentes del Trade Union Congress (TUC), Mirjam Nordahl, Secretaria de la Confederación General de Sindicatos de Noruega y María Weber, miembro ejecutivo del consejo de administración de la Federación Alemana de Sindicatos (Lubin y Winslow, 1990:97-98).

de los países más avanzados. La Organización asumió que tal ayuda resultaría en el crecimiento auto sostenido de los países pobres⁷². En ese contexto la creación de empleo representó el objetivo principal de la asistencia técnica prestada por la OIT.

En 1969 y gracias al inspirado liderazgo de David Morse, Director General de la organización durante 22 años, la OIT recibió el Premio Nobel de la Paz en su 50 aniversario. Morse renunció a su cargo en febrero de 1970 y la organización inició esta década de los setenta con un nuevo Director General, el británico Wilfred Jenks⁷³, con una visión profundamente diferente a la de su predecesor. Mientras este último mantenía un enfoque pragmático en el que la asistencia técnica posibilitaría la consecución de objetivos específicos en las áreas social y económica, Jenks entendía dicha asistencia como una herramienta para la implementación y extensión de la legislación laboral. De este modo, durante la dirección de Jenks – entre 1970 y 1973- , la OIT avanzó en el desarrollo de nuevas normas y de mecanismos de control enfocándose particularmente en la promoción de la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

La década de los setenta marco el inicio de un nuevo compromiso de las Naciones Unidas con la igualdad de género, impulsado en parte por el resurgimiento del feminismo a finales de los años sesenta. Como advierte Stienstra (1994:90-91), durante esos años la fuerza de los movimientos feministas en diferentes países, así como, los cambios de la situación de muchas mujeres en los países en desarrollo revitalizaron las actividades de estas organizaciones de mujeres. Para esta autora, las décadas desde 1970 hasta 1980 fueron las más dinámicas en la historia de los movimientos de mujeres. Sin embargo, señala también que, a principios de los setenta, las únicas organizaciones especializadas de la ONU que abordaron las preocupaciones de las mujeres fueron aquellas que tenían una larga trayectoria en este ámbito. Este fue el caso de la OIT, que estableció un nuevo programa de investigación acerca de las mujeres, el trabajo y la sociedad en 1975, un año en el que se celebra, debe destacarse, la primera *Conferencia Mundial sobre la Mujer*, esta conferencia celebrada en la ciudad de México marca el inicio del

⁷² Esta situación motivó a la Asamblea General de la ONU a adoptar, en diciembre de 1961, una resolución designando los siguientes diez años como el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo o “Década del desarrollo”. Esta “década” fue la primera de varios programas que bajo el mismo nombre se sucedieron entre 1960, 1970, 1980 hasta la última Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en 1990. El objetivo de estos programas es orientar con eficacia los programas de desarrollo. Al inicio de cada decenio la Asamblea General de la ONU adopta una resolución que contiene los objetivos y directrices aplicables en los programas de desarrollo en dicho plazo. (Resolución 1710. XVI Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Programa de Cooperación Económica Internacional).

⁷³ Wilfred Jenks (1909-1973) fue un prominente jurista británico que, desde 1931, trabajó para la OIT. Habiéndose desempeñado como Asesor Legal de la Organización era, para el momento de su elección, Director General Adjunto. Durante su trayectoria se mantuvo siempre implicado en los procesos de adopción de nuevas normas y el fomento de la colaboración de la OIT con otras organizaciones internacionales. Ocupó el cargo de Director General hasta 1973 (Lubin y Winslow, 1990:200).

Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1975-1985). Como parte del proceso de esta Conferencia, en la 60ª Reunión de la CIT en 1975 se adoptaron varios instrumentos relacionados con el trabajo de las mujeres. En primer lugar, se aprobaron un convenio y una recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: *el Convenio sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos* (C.142) y la *Recomendación sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos* (R.150). También se adoptó la *Declaración de la OIT sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras*⁷⁴ y la *Resolución relativa a un plan de acción con miras a promover la igualdad de oportunidades y de trato para las mujeres trabajadoras*. Dicha Declaración tuvo, según Trebilcock (2009:18), la difícil tarea de resolver las tensiones entre el enfoque protector asumido inicialmente por la OIT, y predominante en la mayoría de los Convenios adoptados, y el enfoque para la igualdad de oportunidades. Estas tensiones estuvieron además ligadas a las batallas ideológicas de la Guerra Fría, con los Estados socialistas aún aferrados a la legislación protectora.

La *Declaración de la OIT sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras* reafirma dicha igualdad y exige la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres que niegue o limite esta igualdad, emplazando a la elaboración de un plan de acción para promover la igualdad de oportunidades y de trato. El texto adopta un enfoque amplio, incluyendo las actitudes sociales, la educación y la formación, la disposición de los puestos y lugares de trabajo, la adopción de medidas que aseguren la igualdad de remuneración, la protección a la maternidad y toma en cuenta la necesidad de proveer condiciones de vida, de trabajo, de infraestructura y seguridad social que fomenten la igualdad. Algunas previsiones de este instrumento, como el Art. 6.2 y el Art. 7, simplemente reiteran o explican en detalle los derechos ya consagrados en regulaciones anteriores como el Convenio contra la Discriminación (C.111) y el Convenio para la igualdad de remuneración (C.100), así como en algunas recomendaciones. De este modo, la Declaración reafirma la importancia de los estándares internacionales mínimos existentes e impulsará algunas regulaciones futuras⁷⁵.

⁷⁴ Esta Declaración fue Adoptada el 25 de junio de 1975. Boletín Oficial de la Oficina Internacional del Trabajo. Vol. LVIII 1975. Serie A. Num.1 09648(1975-A-1)104-109.

⁷⁵ La Declaración de 1975 impulsó la adopción, en 1981, del Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (C.156). De hecho, este último instrumento se refiere a la Declaración en su preámbulo. Esta Declaración presagió la futura regulación de asuntos como el trabajo a tiempo parcial (Art.7.4), los trabajadores con responsabilidades familiares (Art. 6.3), la revisión de las normas sobre trabajo nocturno y protección para la maternidad (Art. 8) y algunos instrumentos relacionados con la salud ocupacional (Arts. 9 y 10) (Trebilcock, 2009:19).

Una de las innovaciones de esta Declaración es la inclusión de la “acción positiva”, ya que en su Art. 6.5 prevé la adopción de medidas de acción positiva para favorecer la igualdad de acceso de las mujeres a los puestos de mayor importancia tanto en el sector público como privado. También, solicita la aplicación de medidas para fomentar una distribución más equilibrada y justa en los distintos sectores de la economía, en los diversos ramos y ocupaciones y en los distintos niveles de calificación y responsabilidad. (Art. 6.1). Este instrumento, gracias a su amplitud, aborda tanto asuntos del mercado laboral como legislativos e, incluso, se refiere al ámbito macroeconómico, requiriendo -en su Art.12- una revisión del régimen fiscal siempre que éste constituya un freno al trabajo de las mujeres. Con todo, compartimos con Trebilcock (2009:19) que la declaración adolece de un mecanismo para su seguimiento.

Los instrumentos adoptados en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1975 reforzaron el compromiso de la comunidad internacional con la igualdad de hombres y mujeres, siendo enviados a modo de contribución de la OIT a la Conferencia de México. Este momento debe considerarse el punto de inflexión respecto al alejamiento de la Organización de las medidas de protección y su focalización en la igualdad de oportunidades y trato.

A pesar de los avances conseguidos en el ámbito de la igualdad de género, la década de los setenta fue un período complicado porque la organización se enfrentó a una de sus crisis más agudas, debido a la retirada de Estados Unidos. A partir de 1970, este país deja de pagar sus contribuciones a la organización y en noviembre de 1975 hace la notificación obligatoria previa al retiro que, según el Art. 1.5 de la Constitución de la OIT⁷⁶, debe realizarse dos años antes. Esta suspensión creó dificultades inmediatas para la organización, sobre todo porque Estados Unidos aportaba una cuarta parte de su presupuesto.

Los motivos alegados por Estados Unidos para retirarse de la OIT fueron, como señala Standing (2008:360) cuatro. El primero de ellos se refiere a la "erosión del tripartismo" en la organización, pues no creía que los representantes sindicales de los países en desarrollo y de Europa del este fueran verdaderamente independientes de sus gobiernos. Además, la entonces poderosa Confederación Sindical de EE.UU, la *American Federation of Labor* (AFL) y el *Congress of Industrial Organizations* (CIO), lideradas por el anciano anticomunista George Meany y un grupo de hombres con ideas afines, apoyaban la percepción estadounidense argumentando que los representantes de los trabajadores y de los empleadores del bloque

⁷⁶ El Art. 1.5 de la Constitución de la OIT expresamente señala que “ningún Miembro de la Organización Internacional del Trabajo podrá retirarse de la Organización sin dar aviso previo de su intención al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. Dicho aviso surtirá efecto dos años después de la fecha de su recepción por el Director General, a reserva de que en esa última fecha el Miembro haya cumplido todas las obligaciones financieras que se deriven de su calidad de Miembro” (OIT, 2010b:6).

soviético debían responder ante sus gobiernos, cuestión que entendían contraria a la de la Constitución de la OIT. (Standing, 2008:360) Con todo, para Prügl (2005:423), esta alegación se debió realmente a la negativa del Comité de Expertos a adoptar un informe condenando el trabajo forzado en la Unión Soviética.

En segundo lugar, Estados Unidos mantenía que la OIT mostraba una "preocupación selectiva" por los derechos humanos, señalando especialmente a algunos países de manera crítica y a otros no. Esta afirmación era manifiestamente injusta, ya que todos los años la Comisión de Expertos de la OIT criticaba a la URSS por la violación de las normas laborales básicas, incluida la libertad de asociación y el trabajo forzoso. Una tercera motivación fue "el desprecio por el debido proceso" y, en particular, su objeción a que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptase resoluciones que condenaban únicamente a algunos países. Finalmente, la última de las razones que motivó la retirada de Estados Unidos de la Organización fue su presunta politización. Esta acusación se derivó, según Prügl (2005:423), de la reprobación que, en 1974, hizo la CIT de la ocupación israelí de los territorios árabes. Para Estados Unidos, el apoyo que había brindado la organización en ese momento a los trabajadores palestinos en los territorios ocupados era anti-israelí.

Con todo, Standing (2008:360-361) sugiere que estas motivaciones fueron oportunamente beneficiosas para la administración estadounidense, al permitirle ganar crédito con los sindicatos⁷⁷, con Israel y sus votantes judíos. Además, para este autor, la razón fundamental de la retirada fue el cambio ideológico que se estaba gestando en el pensamiento económico de la época. Este cambio tuvo lugar en las Universidades de Chicago y Columbia apostando, en particular, por una economía neoliberal que consideraba las regulaciones como "distorsiones del mercado". Además, rechazaba el keynesianismo como inherentemente inflacionario y alegaba que el Estado de bienestar solo era generador de comportamiento "dependiente". Para quienes apoyaban este nuevo modelo, la OIT era un símbolo de un modo de pensamiento cada vez más desacreditado.

Ante la posibilidad de una retirada, algunos observadores subrayaron que la OIT no aguantaría demasiado. Sin embargo, cuando dicha retirada se produjo efectivamente, la

⁷⁷ Según Standing (2008:360), la necesidad de apoyo electoral de Jimmy Carter, por parte ya referido líder anticomunista George Meany favoreció el retiro de Estados Unidos de la OIT. Sin embargo, una vez electo presidente -en 1976- Carter tampoco se planteó el reingreso de su país a la organización. El autor presume que esto se debió a que deseaba conservar el apoyo de la AFL-CIO en las negociaciones de un tratado que devolviera el Canal de Panamá a Panamá. En este contexto retomar el tema de la OIT podría haber colocado a Meany en su contra.

organización no se resintió especialmente, debido en parte al aviso anticipado. Posteriormente, en febrero de 1980, Estados Unidos se reincorpora a la organización⁷⁸.

A pesar de la crisis enfrentada por la Organización, los esfuerzos por la igualdad de trato y oportunidades de hombres y mujeres en el trabajo no se paralizaron.

En 1979, las Naciones Unidas contribuyeron a reforzar los avances alcanzados a mediados de los setenta, cuando, en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, adoptó la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés). Esta Convención fue fruto de varios años de trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Dicha Comisión, basándose en la *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de Naciones Unidas*⁷⁹ de 1967, comenzó a preparar la CEDAW en 1974⁸⁰. Esta fue finalmente aprobada, el 18 de Diciembre de 1979, por la Asamblea General por ciento treinta votos a favor, ninguno en contra y once abstenciones (Rodríguez, 2008:97). El principal objetivo de este instrumento es la eliminación efectiva de todas las formas de discriminación contra la mujer. Para este fin, la CEDAW define un plan de acción que compromete a los Estados parte a consagrar la igualdad de género en su legislación nacional, derogar toda normativa discriminatoria y promulgar las disposiciones necesarias para proteger a las mujeres frente a todo tipo de discriminación. También se impone como obligación a los Estados el establecimiento de tribunales e instituciones que garanticen a las mujeres una protección efectiva.

⁷⁸ La reincorporación de Estados Unidos a la OIT no se hizo efectiva hasta que -tal como apunta Standing (2008:361)-, este se aseguró un conjunto de concesiones. Entre ellas, un aumento de la participación de sus nacionales en los altos cargos de la organización. Estos funcionarios defendían y justificaban la retirada y, convenientemente, ignoraban el bajo índice de ratificaciones de los Estados Unidos.

⁷⁹ Esta Declaración está formada por 11 artículos que se ocupan de regular asuntos como la derogación y erradicación de leyes y prácticas discriminatorias (art. 2), la educación de la opinión pública (art. 3), el derecho de las mujeres al sufragio y a ocupar cargos públicos (art. 4), su derecho a la nacionalidad y la igualdad de derechos civiles (art. 5 y art. 6), la eliminación de discriminación en la ley penal (art. 7), la abolición de la trata de mujeres y de la explotación y la prostitución (art. 8), la igualdad de derechos en la educación (art. 9) y la igualdad de derechos en la vida económica y social, especialmente en el empleo remunerado (art. 10) (Zwingel, 2005:98).

⁸⁰ El proceso preparatorio de la CEDAW se inició cuando, en 1973, la Comisión para la Condición Jurídica y Social de la mujer convocó un grupo de trabajo para debatir un proyecto de texto presentado por Leticia Ramos Shahani y Natalia Nikolaeva. Este proyecto se hace llegar a los gobiernos de los Estados Miembros, los Organismos Especializados y las Organizaciones No Gubernamentales para que presenten sus comentarios y sugerencias. Cuarenta gobiernos, cuatro organismos especializados y diez organizaciones no gubernamentales respondieron a esta solicitud. En base a estas respuestas varios grupos de trabajo elaboraron este texto entre 1976 y 1979. Los trabajos preparatorios fueron respaldados por el "Plan de Acción Mundial para la Implementación de los Objetivos del Año Internacional de la Mujer" -adoptado en 1975 en la "Conferencia Mundial de la Mujer en México"- Este plan abogaba por la adopción de un instrumento internacional para la eliminación de la discriminación contra la mujer que estuviera dotado de procedimientos efectivos de implementación. La Asamblea General de la ONU también instó en 1976 a la Comisión sobre el status de la Mujer para que culminase la redacción a tiempo para la celebración de la "Conferencia Mundial de la Década de las Mujeres: Igualdad, Desarrollo y Paz" de 1980 (Rodríguez, 2008:96-97).

La OIT, como organismo especializado de la ONU, debía seguir lo dispuesto por la CEDAW, por lo cual asumió como objetivo remover de su normativa todos los obstáculos que impidieran alcanzar la igualdad efectiva de hombres y mujeres. A partir de ese momento, el objetivo de conseguir la igualdad real y práctica desplaza al anterior y, por demás limitado, propósito de la igualdad formal.

Los avances en materia de igualdad de género siguieron sucediéndose y, a inicios de la década de los 80, específicamente en 1981, la OIT aprueba el *Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares* (C.156). La adopción de este Convenio constituyó una manifestación perceptible del cambio de enfoque de la Organización, ya que, en 1965, la OIT había aprobado un instrumento respecto de este tema en forma de Recomendación: la *Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares* (R.123). Esta recomendación buscaba ayudar a las mujeres trabajadoras a compatibilizar su trabajo remunerado con sus responsabilidades en el hogar, asumiendo que estas responsabilidades eran principalmente de ellas e ignorando la participación del hombre en el hogar. De este modo, esta recomendación no hizo más que contribuir al mantenimiento de la concepción tradicional de las mujeres y que su posición como trabajadoras era secundaria. En cambio, la norma adoptada en 1981, el Convenio 156, acepta y reconoce que las dificultades para compatibilizar el trabajo remunerado y las responsabilidades familiares no son solo un “problema de las mujeres”, si no que constituyen un problema de la familia y de la sociedad como un todo (Vosko, 2010:68).

En 1981 se adoptó también la *Resolución relativa a la participación de las mujeres en las reuniones de la OIT*. Su objetivo era promover una mayor participación de las mujeres, en igualdad de condiciones que el hombre, en todos los órganos de la OIT y no sólo en cuestiones que las afecten específicamente.

Más adelante, en 1985, la CIT mantuvo un debate general acerca de la igualdad de oportunidades y de trato en el trabajo, lo que llevó a la adopción de la *Resolución sobre la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo*. Para Trebilcock (2009:19), la adopción de esta Resolución diez años después de la *Declaración de la OIT sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras*, buscaba consolidar la importancia y validez de dicha Declaración y de su plan de acción. De hecho, la Resolución así lo expresa en su preámbulo, al señalar que “reafirma la validez de la Declaración y el plan de acción adoptadas en 1975”. El debate suscitado en la adopción de este instrumento

contribuyó a preparar la participación de la OIT en la tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Nairobi en 1985.

La participación de las mujeres en la OIT se incrementó y en 1989 el Director General Michel Hansenne⁸¹, designó a la primera Directora General Adjunta, Mary Chinery- Hesse⁸². Esta poseía amplia experiencia en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al colaborar en la supervisión de la cooperación técnica de la OIT en los países en desarrollo. Además, en 1990, se creó la oficina de Asesoría Especial sobre Cuestiones de las Mujeres Trabajadoras.

La participación de las mujeres en la OIT desempeñando cargos en los órganos responsables de la formulación de políticas fue aumentando de manera sostenida en los años ochenta y noventa. Algunas de las representantes de los empleadores que dejaron huella en la organización fueron Diana Mahabir⁸³, de Trinidad y Tobago; Lucia Sasso-Mazufferi, de Italia; Cornelie Hak, de los Países Bajos y Anne Mackie, del Reino Unido. Por otro lado, entre las delegadas de los trabajadores, resaltan Shirley Carr, de Canadá y Úrsula Engelen-Kefer, de la República Federal de Alemania. Además han sido muchas las mujeres han desempeñado un rol significativo como representantes gubernamentales, entre ellas, Lucille Caron, de Canadá y Dagmar Molkova, de Checoslovaquia (OIT,2009d:07).

Los años 80 fueron testigo de una economía global desorganizada y una profundización del endeudamiento en muchos países en desarrollo. Estos procesos económicos y sociales de alcance global tuvieron un impacto de género. Por ejemplo, determinaron diferentes

⁸¹ En febrero de 1989 Michel Hansenne fue elegido como Director General de la OIT. Anteriormente Hansenne había ocupado cargos ministeriales en Bélgica, uno de ellos como ministro del trabajo. Durante su etapa como Director de la organización dio centralidad a la justicia social como eje de las políticas económicas y sociales internacionales. También abogó por la descentralización de la OIT, impulsando un mayor número de actividades y asignando más recursos fuera de la sede, en Ginebra (Lubin y Winslow, 1990:200).

⁸² Mary Chinery-Hesse -originaria de Ghana- era economista y jurista con estudios en Ghana, Londres y Dublín. Se desempeño inicialmente dentro de la Administración Pública ghanesa y ascendió hasta ocupar el cargo de Secretaria del Ministerio de Finanzas y planificación económica. En 1981 empezó a formar parte del Programa de Desarrollo de la ONU del cual formo parte como Coordinadora y Representante Residente del PNUD en Sierra Leona, Tanzania, Seychelles y Uganda. Se desempeñó como Directora General Adjunta de la OIT entre 1989 y 1999 (Lubin y Winslow, 1990:318;OIT 2009d:07).

⁸³ Diana Mahabir, representante de Trinidad y Tobago, fue portavoz de los empleadores a nivel nacional, regional e internacional. Trabajo para la Asociación Consultiva de Empleadores de Trinidad y Tobago y pronto llegó a ser su Directora. Más adelante fue elegida Directora Ejecutiva de la Confederación de Empleadores del Caribe. Promovió y formo parte de las negociaciones para la adopción de una nueva Ley de Relaciones Industriales y una Ley Nacional de Seguros en trinidad y Tobago. Además, impulso la creación de la Coalición contra la Violencia Doméstica, el Centro de Derechos Humanos del Caribe y la Coalición a Favor de los Derechos del Niño. También fue elegida senadora de ese país. Paralelamente, asumió la representación de los empleadores en la CIT en dos oportunidades como vicepresidenta de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en 1971 y 1978). Su participación en la OIT estuvo caracterizada por un profundo interés de promover las necesidades de las mujeres de países en desarrollo en la organización (OIT, 2009d:07).

oportunidades de empleo para hombres y mujeres y, al mismo tiempo, estas sufrieron con mayor intensidad el impacto del endeudamiento global, sobre todo en los países más pobres. (Steans, 2006:29).

Durante estos años, se extendió la división internacional del trabajo con la deslocalización de los medios de producción hacia los nuevos países recientemente industrializados como Corea del Sur, México y Brasil. Esta deslocalización generó una creciente dependencia de la mano de obra barata, que en su mayoría fue el trabajo de las mujeres (Stienstra, 1994:92). Las mujeres constituyen, según Steans (2006:85), el más barato y vulnerable segmento en la fuerza laboral, por lo que estuvieron expuestas a altos niveles de explotación. En estos años, así como en la década de los noventa, creció significativamente el número de trabajadores a tiempo parcial y trabajadores a domicilio, sobre todo en los países occidentales. Este incremento evidenciaba la “gestión flexible” en las estrategias de negocios. Las mujeres constituyeron la mayoría de estos trabajadores.

De acuerdo con estos cambios, algunos países transformaron sus políticas internas, debilitando el Estado de bienestar (Stienstra, 1994:93). Las mujeres, el grupo menos representado -debido a sus bajos índices de sindicación- y peor pagado de la sociedad fueron particularmente vulnerables a las políticas de mercado que caracterizaron la reestructuración económica mundial de los noventa. En las economías en transición, la mayoría de las mujeres perdieron sus empleos como consecuencia de los “ajustes económicos” adoptados y, debido a los recortes sociales asumieron la carga de las responsabilidades de cuidado y atención de los niños y familiares. (Steans, 2006:85)

Todas estas transformaciones configuraron un escenario complejo para la OIT en las décadas de 1980 y 1990, sobre todo porque el proceso de mundialización de la economía obstaculizó sus funciones reguladoras. Los esfuerzos de la OIT para alcanzar acuerdos respecto al trabajo flexible encontraron una férrea oposición por parte de los empleadores y algunos gobiernos que veían dichos acuerdos como un obstáculo a la creación de empleo. Sin embargo, a finales de la década de los noventa, la organización encarnó una nueva voz en los debates acerca de la mundialización económica, mostrando su preocupación por la justicia social.

En este contexto, los esfuerzos de la organización a favor de la igualdad de género continuaron. Así, la CIT de 1991 adoptó, en su 78ª Reunión, la *Resolución sobre la acción de la OIT para las trabajadoras*. Dentro del personal de la OIT, las mujeres siguieron ganando terreno, ocupando algunos de los más altos cargos de la Conferencia Internacional del Trabajo y del Consejo de Administración fueron ocupados por ellas. Este fue el caso de la filipina María

Nieves Confesor, quien encabezó el Consejo de Administración entre 1994-1995 y el de la eslovaca Olga Keltasova, elegida presidenta de la CIT en 1997. A lo largo de estos años, la Oficina de Asesoría Especial sobre Cuestiones de las Mujeres Trabajadoras apoyó las tareas de la OIT en materia de igualdad de género. Christine Cornwell fue designada para este cargo en 1990, sucediéndola la chilena María Angélica Ducci. Más tarde, este cargo fue ocupado por Jane Zhang, de China, quien coordinó el papel de la OIT en la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (OIT, 2009d:07). Esta Conferencia, celebrada en Beijing, en 1995, adoptó la plataforma de acción más exhaustiva hasta el momento. En la cumbre oficial participaron más de 5.000 mujeres y otras 27.000 formaron parte del foro paralelo de Organizaciones No Gubernamentales. Mary Chinery-Hesse participó en esta conferencia como representante de la OIT y fue la encargada de implementar la plataforma de acción en la organización.

De acuerdo con lo expuesto, la mayor parte de los convenios adoptados por la CIT en los noventa trataron de responder a las necesidades del nuevo contexto mundial, incorporando la perspectiva de género en las políticas de la OIT y respondiendo a las necesidades generadas por la proliferación de formas de empleo atípico. Este es el caso, por ejemplo, del *Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial* (C.175), adoptado en 1994 y del *Convenio sobre el trabajo a domicilio* (C.177)⁸⁴, de 1996.

Pocos meses antes de la celebración de la conferencia de Beijing, tiene lugar, en Copenhague, la Cumbre sobre Desarrollo Social, en la que la OIT estuvo representada por Katherine Hagen⁸⁵. Esta cumbre constituyó la mayor reunión de dirigentes mundiales hasta el momento, centrándose en la asignación de un papel central a los individuos en el logro del desarrollo. En este encuentro, los gobiernos expresaron su voluntad de erradicar la pobreza, alcanzar el pleno empleo y fomentar la integración social, en tanto metas fundamentales del desarrollo. También se articularon las pautas básicas relativas al trabajo; entre ellas, las referidas a la libertad sindical y la negociación colectiva, la eliminación del trabajo infantil, el trabajo forzoso y la no discriminación. Estas pautas constituirían la base de la posterior *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, adoptada por la OIT en 1998.

⁸⁴ El Convenio 177 es, como apunta Standing (2008:366), un intento por extender la protección de las normas laborales a aquellos trabajadores que trabajan desde casa a las ordenes de un tercero. Dado que, hasta 2008, solo había sido ratificado por cuatro países europeos el autor consideraba este instrumento como letra muerta. Además, señala que el Convenio 177 falló al ignorar el tema de las labores de cuidado no asalariadas realizadas en el hogar que, en su opinión, son también trabajo a domicilio.

⁸⁵ Katherine Hagen había sido Directora General Adjunta de la OIT y, para el momento de la Cumbre Social celebrada en Copenhague, ocupaba el cargo de Directora Ejecutiva para el Diálogo Social, por lo que fue la encargada de encabezar la delegación enviada a dicha cumbre.

Esta declaración, también llamada “Declaración de 1998”, trató de equiparar el progreso social con el progreso económico y el desarrollo. Este es un instrumento promocional, mediante el cual gobiernos, empleadores y trabajadores de la OIT reafirman los principios y derechos fundamentales consagrados en su Constitución, con el fin de garantizar que no fueran sacrificados en aras del desarrollo. Conforman estos principios y derechos la libertad de asociación y de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil y la erradicación de la discriminación en el empleo y la ocupación. Todos los miembros de la OIT, independientemente de que hayan ratificado o no los respectivos convenios de la organización en estas materias, están obligados a respetar su contenido. De este modo, la Declaración logra instituir un límite social mínimo para los gobiernos en la negociación de las reglas de la gobernanza económica global.

Con la llegada del siglo XXI la OIT se consolida como un actor internacional fundamental para frenar las consecuencias sociales negativas de la mundialización económica. Entre estas consecuencias, cabe destacar la situación de los trabajadores migrantes, la acción de las empresas transnacionales y el deterioro del medio ambiente. Este siglo conocerá un nuevo Director General, Juan Somavía, elegido en 1999. Liderando una organización de más de 180 Estados miembros⁸⁶, Somavía inserta vigorosamente a la OIT dentro de los debates sobre la mundialización económica y hace de la noción de trabajo decente⁸⁷ el eje central de las actividades y objetivos de la organización. Esta noción abarca las características que debe reunir toda relación laboral que cumple los estándares internacionales, de manera que el trabajo se realice en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Para llevar a cabo la agenda del trabajo decente, la OIT enfoca sus esfuerzos en la promoción de los derechos laborales fundamentales, la creación de empleo, la mejora de la protección social y la extensión del tripartismo. En el marco de esta agenda, alcanzar la igualdad de género se han convertido en un asunto de interés primordial. Por ello, la organización adopta un enfoque que integrador de la igualdad de género y el trabajo decente, lo que equivale -por ejemplo- a lograr una mayor

⁸⁶ Un listado actualizado de los Estados miembros de la OIT se encuentra disponible a través del enlace: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm> (última consulta 6 de Mayo de 2014)

⁸⁷ El concepto de trabajo decente es acuñado en el primer informe de Juan Somavía como Director General de la OIT. En este documento el entonces Director General señala que el trabajo decente es el punto de convergencia de los cuatro objetivos estratégicos de la organización: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social” y en definitiva lo caracteriza como un “...trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos”, que “...engendra ingresos adecuados” y “una protección social apropiada”. Este informe apunta también que el trabajo decente significa “...un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos. Marca una pauta para el desarrollo económico y social con arreglo a la cual pueden cuajar la realidad del empleo, los ingresos y la protección social sin menoscabo de las normas sociales y de los derechos de los trabajadores. Tanto el tripartismo como el diálogo social son objetivos por derecho propio, que garantizan la participación y la democracia y que contribuyen a la consecución de los demás objetivos estratégicos de la OIT”. (Somavía, J. “Trabajo Decente”. Memoria del Director General de la OIT en la 87ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999).

igualdad en las oportunidades de empleo mediante la adopción de acciones destinadas a mejorar el acceso de la mujer a la educación, la formación profesional y la atención sanitaria, tomándose así mismo en cuenta su rol en la economía de la prestación de cuidados a través de la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

Siguiendo el mandato de la Conferencia de Beijing, la OIT incorpora transversalmente la perspectiva de género. El papel del Director General, Juan Somavía, fue decisivo en este tema, respecto al cual -en 1999- crea la Oficina de Igualdad de Género, designó a Jane Zhang, como Directora. A esta le han seguido Linda Wirth, Evy Messell y Jane Hodges (OIT, 2009d:08). Así mismo, se han incrementado sustancialmente las ratificaciones de los cuatro convenios clave en materia de igualdad de género, se ha progresado en lo relativo a políticas, legislación, programas e instituciones y ha aumentado la participación de las mujeres en los órganos de gobierno de la OIT. Por lo que se refiere a las políticas legislación y programas el Consejo de Administración presentó -en marzo de 2000- el *Plan de Acción para la Igualdad de Género y la Transversalización de la Perspectiva de Género en la OIT*⁸⁸. Este plan de es el instrumento que institucionaliza la integración de dicha perspectiva en la organización e incluye cambios fundamentales en sus métodos y prácticas. Con el objeto de reforzar esta perspectiva la CIT adopta -en junio de 2004- la *Resolución relativa a la promoción de la igualdad de género, la igualdad de remuneración y la protección de la maternidad*.

Junto al Director General, la Oficina Internacional del Trabajo ha contribuido sustancialmente a la integración de la perspectiva de género en la organización, llevando a cabo diversas investigaciones⁸⁹. También la cooperación técnica ha sido decisiva en la materia, desarrollando distintos proyectos y programas. Con el objetivo de consolidar esta estrategia, el Consejo de Administración adoptó, en marzo de 2005, una Decisión sobre la incorporación del género en dicha cooperación⁹⁰.

⁸⁸ Este Plan de Acción desarrolla una nueva metodología de análisis para garantizar que las preocupaciones de género se incorporan plenamente en todas las actividades de planificación, programación, ejecución, control y evaluación de la organización. Como parte de esta metodología se prevé la recolección y registro de datos desagregados por género e la formulación de instrumentos y definición de indicadores de desarrollo específicos de género y la materialización del equilibrio de género en la política y práctica del personal de la OIT. (Fuente: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/action.htm> - última consulta 6 de Mayo de 2014).

⁸⁹ La Oficina internacional del trabajo ha realizado múltiples investigaciones sobre la igualdad laboral de género y la integración de la perspectiva de género, especialmente resaltante en este sentido son las guías, elaboradas en el 2011, “Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo: Manual de recursos de información” -publicada por el Departamento de Políticas de Empleo (EMPLOYMENT) de la OIT – y “Auditorías participativas de género de la OIT: Importancia y utilidad para las Naciones Unidas y sus organismos” publicada por el Servicio de Género Igualdad y Diversidad (GED).

⁹⁰ Así, el Consejo de Administración incluye -como decimocuarto punto del orden del día de su 292ª Reunión- la discusión del informe de la Comisión de Cooperación Técnica sobre las “las cuestiones de género en la

En 2008, en el contexto del Programa de Trabajo Decente, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó por unanimidad la “*Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*”⁹¹. Esta es la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance aprobada desde la constitución de la OIT. Heredera de la Declaración de Filadelfia y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, esta declaración muestra la percepción contemporánea del mandato de la OIT, consagrando la igualdad de género y la no discriminación como materias de corte transversal.

Coetánea a esta declaración es la campaña de concienciación sobre la igualdad de género y su importancia para el trabajo decente que concluyó con una discusión general en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2009. Esta discusión constituyó la oportunidad idónea para impulsar nuevas medidas lo que se plasmó en la *Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente*, adoptada en junio de ese mismo año.

Un año después, la creación de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres) transforma significativamente la estructura del sistema onusiano en la materia⁹². Inmediatamente, en el año 2011, la OIT firma un Memorando de Entendimiento de amplio alcance con tal entidad, incluyendo temas clave como la promoción de la igualdad de género, la eliminación de la discriminación sexual, la protección de las trabajadoras domésticas, la promoción de pisos de protección social y la lucha contra la violencia de género en el trabajo⁹³. Ese mismo año la CIT adopta la *Resolución relativa a la igualdad de género y el uso del lenguaje en los documentos jurídicos de la OIT*⁹⁴, reafirmando la importancia del lenguaje en la promoción de la igualdad de género y garantizando la visibilidad de las mujeres en los textos legales oficiales de la Organización. También en 2011, el director General de la OIT, Juan Somavía- reelegido en 2009 para un

cooperación técnica” y respecto a la cual adopta varias decisiones, entre ellas la incorporación de las consideraciones de género en la cooperación técnica de la OIT. Actas de la 292.a reunión del Consejo de Administración, GB.292/PV. Págs. 47-48.

⁹¹ Esta Declaración fue adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, celebrada en Ginebra el 10 de junio de 2008.

⁹² ONU-Mujeres fue creado en junio de 2010 por la Resolución 64/289 de la Asamblea General de la ONU. Esta entidad fusiona cuatro componentes del sistema onusiano: la División para el Adelanto de la Mujer (DAW), el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), la Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género (OSAGI) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

⁹³ Fuente: “ONU Mujeres y la OIT unen fuerzas para promover el empoderamiento de las mujeres en el trabajo”. Centro de Prensa, Unidad de Comunicación e Información al Público. (Publicación: 13 de junio de 2011. Consulta: 02 de marzo de 2012 . Disponible en: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/media-centre/press-releases/WCMS_157568/lang-es/index.htm - última consulta: 6 de Mayo de 2014).

⁹⁴ Actas Provisionales de la 100ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2011. Pág.3/3.

tercer mandato hasta 2014- comunica al Consejo de Administración que dejará el cargo el 30 de septiembre de 2012. Momento en que, en efecto, entrega el cargo de Director a Guy Ryder⁹⁵.

El 14 de junio de 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la *Recomendación sobre los pisos de protección social* (R. 202). Este instrumento pretende que cada país asegure un umbral mínimo de protección social para prevenir o mitigar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Esta recomendación puede prestar ayuda particularmente a las mujeres de la economía informal, a las que tienen un empleo precario o una situación de empleo irregular y a las que tienen responsabilidades familiares. La aplicación de la Recomendación se basa en los principios de no discriminación, igualdad de género y atención de las necesidades especiales, así como en el de integración social, incluso de quienes están en la economía informal.

A pesar de los avances experimentados en los últimos años, el panorama actual no puede describirse si no como complejo, ya que la organización se enfrenta a una crisis económica y, en particular, del empleo a nivel global (OIT, 2011b:1). Las consecuencias de esta crisis han afectado de manera especial a las mujeres, pues, como advierte la OIT (2011a:ix), la desigualdad, la inseguridad y el peligro de exclusión se han visto exacerbados por la discriminación directa e indirecta. La recesión influye en la actitud de las personas y hace más difícil reforzar las políticas y la legislación contra la discriminación.

Además, en varios países -sobre todo en los países en desarrollo- el empleo de las mujeres se ha visto muy afectado por el impacto particular que ha tenido la crisis en los sectores exportadores. No sorprende, en tal sentido, que los ingresos de las mujeres hayan experimentado un marcado descenso frente a los de los hombres, fundamentalmente en aquellos sectores los que la fuerza de trabajo esta mayormente constituida por mujeres. La contracción económica no ha dejado a muchas mujeres otra alternativa que ingresar en el sector informal, lo que ha aumentado la competencia por los empleos ocasionales y en el servicio doméstico. Todo ello ha contribuido a un descenso sustancial de los salarios femeninos. Todo ello se explica, en parte por la preferencia a la contratación masculina en periodos de crisis, al percibirse al varón

⁹⁵ Guy Ryder es un prominente sindicalista británico que inicia su carrera profesional en 1981, como asistente del Departamento Internacional del Congreso de Sindicatos en Londres. En 1993, es elegido Director de la oficina de Ginebra de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). Cinco años más tarde se incorpora a la Organización Internacional del Trabajo como Director de la Oficina de Actividades para los Trabajadores y, desde 1999, se desempeña como Director de la Oficina del Director General. Más adelante, es elegido primer Secretario General de la Confederación Sindical Internacional (CSI), cuando ésta fue creada en 2006. Finalmente, es elegido Director General de la OIT en mayo 2012 y asume este cargo el 1 de octubre de 2012 (Biografía de Guy Rider, 10º Director General de la OIT. Fuente: Sitio Oficial de la OIT: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/ilo-director-general/WCMS_232167/lang-es/index.htm - última consulta 25 de Mayo de 2014).

como sostén de la familia y, por lo tanto, más necesitado de un ingreso fijo que las mujeres, cuyo salario se percibe como secundario o complementario.

Las mujeres que pierden su empleo y tienen que conseguir ingresos para mantener a sus familias recurren a formas de empleo precario en el sector informal, a menudo en condiciones de trabajo muy duras (OIT, 2011a:07). Consecuentemente, es importante que los gobiernos presten especial atención a la protección de las mujeres en dicho sector el sector informal y, especialmente, a los colectivos más vulnerables. Sin embargo, la realidad evidencia que las medidas de respuesta a la crisis adoptadas por los gobiernos, están profundizando la desigualdad. más allá de las políticas gubernamentales estos son los retos a los que se enfrenta la OIT, quien debe proseguir su labor a favor de la igualdad de género.

3. Los Derechos Humanos y la Equidad de género en el marco de la ONU

La voluntad permanente de la OIT por proteger a las mujeres de la discriminación y promover la igualdad en el ámbito laboral ha sido evidente a lo largo de su trayectoria. La igualdad de hombres y mujeres es un derecho de todos los seres humanos y así es reconocido por los principales instrumentos internacionales en la materia. En este sentido la OIT considera que las manifestaciones persistentes de la desigualdad de género en el trabajo son una grave vulneración de los derechos humanos y, por ello, a través de sus políticas y normativa, trata de garantizar la igualdad de género en el ámbito laboral.

En el régimen internacional de derechos humanos diversas declaraciones, resoluciones, convenios y conferencias reafirman la importancia del principio de igualdad de hombres y mujeres en el trabajo. A continuación se presentan los instrumentos más importantes a través de los cuales se preconiza la igualdad de género como principio fundamental dentro las Naciones Unidas.

3.1. La Carta de las Naciones Unidas

Uno de los primeros instrumentos internacionales que hizo referencia específica a la igualdad entre los sexos fue la *Carta de las Naciones Unidas* que entró en vigor el 26 de junio de 1945. En su preámbulo reafirma "...la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres...". La inclusión de este párrafo en la Carta surgió, según Stienstra (1994:78), de una propuesta

presentada por Jan Christian Smuts, militar y prominente hombre de Estado de la Commonwealth Británica. Con esta propuesta Smuts, pretendió atraer a la opinión pública mundial a favor de la Carta, entendiendo que uno de los ideales que podrían movilizarla era la igualdad de hombres y mujeres⁹⁶. Durante el debate sobre el contenido del Preámbulo, la sugerencia de Smuts fue adoptada prácticamente en su totalidad.

El principio de igualdad se encuentra contenido en cinco disposiciones de la Carta. La primera de ellas es el párrafo 3 del Art. 1 referido a los propósitos de las Naciones Unidas. Este propósito apunta a “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de (...) sexo...”. La segunda de las disposiciones anunciadas es el párrafo 1.(b) del art. 13, donde se prevé que la Asamblea General, en el ámbito de la cooperación internacional, “...promoverá estudios y hará recomendaciones para (...) ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de (...) sexo...”. más adelante la Carta, en su Art. 55(c), establece que, con el fin de crear condiciones de estabilidad y bienestar para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, la ONU debe promover “...el respeto universal por los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos sin distinción de sexo...”. Finalmente, en el capítulo XII, la Carta establece un régimen internacional de administración fiduciaria, entre cuyos objetivos básicos se encuentra la promoción del “...respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de...sexo...” (Art. 76 párrafo c).

Así pues, la Carta de las Naciones Unidas introduce el sexo en su cláusula de igualdad, acompañándole también la raza, el idioma y la religión. Esta incorporación se debe, según Stienstra (1994:79), a la participación de mujeres como delegadas en la Conferencia. Las mujeres de estas delegaciones trabajaron muy duro para garantizar que el “sexo” estuviera presente en la Carta, a lo que contribuyeron también algunas representantes de organizaciones de mujeres presentes en la Conferencia de Paz. A través de un trabajo indirecto, estas mujeres presionando a otros delegados.

⁹⁶ Sin embargo, los motivos que impulsaron a Smuts a realizar esta propuesta no son claros. Uno de los factores que, según Stienstra (1994:78), pudo haber influido en esta acción es la existencia de un movimiento de mujeres activo y fuerte en Suráfrica -su país de origen- donde ya para 1930 las mujeres blancas habían adquirido el derecho al voto.

La quinta disposición aludida es el Art.8, en el que se prevé que la ONU no establecerá “...restricciones en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y en cualquier carácter en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios”. Esta disposición fue objeto de un intenso e inesperado debate, puesto que el Pacto de la Sociedad de Naciones contenía una disposición similar. El debate puso al descubierto dos visiones contrapuestas acerca del asunto. Por un lado, los argumentos a favor del art.8 se sustentaban en que su incorporación implicaba reconocer la importante contribución de las mujeres a la paz, considerando, además, el gran valor añadido del principio de igualdad de trato. Por otro lado, dos argumentos justificaban la posición de aquellos que se oponían a la inclusión de este artículo: En primer lugar, consideraban que una disposición específica en la que se mencionara la representación y participación de las mujeres podría interpretarse como una intromisión en la legislación interna de los Estados miembros. En segundo lugar que, al estar explícitamente la no discriminación en el contenido de la Carta, tal referencia implicaría la existencia de un asunto que, de hecho, no existía y que no se esperaba que existiese. En todo caso, los ponentes que se oponían a la inclusión de este artículo quisieron dejar claro que no estaban cuestionando las capacidades de las mujeres para servir a la ONU.

Stienstra (1994:79) considera que en ambas posiciones subyacían cuestiones de género. Entre los que se pronunciaban a favor de la inclusión de la cláusula, justificándose en el ejemplar papel de las mujeres durante la guerra y la construcción de la paz, se destacaba el inesperado carácter de esta contribución⁹⁷. Por el contrario, los opositores a la disposición buscaban mantener el status quo, disfrazándolo de neutralidad de género. En vez de plantear una cuestión innecesaria y desafiar las concepciones existentes, estos argumentaban que la Carta no implicaba discriminación alguna y, por lo tanto, no tenía diferentes efectos en hombres o mujeres. Para esta autora, lo que realmente subyace en la propuesta de este segundo grupo es la existencia de una frontera entre la política interna y la internacional. De este modo, consideran que los “asuntos de mujeres” no forman parte de la política internacional y, por lo tanto, no deben incluirse en la Carta. A pesar de esta oposición, la referida previsión forma parte de la Carta⁹⁸ y se ha transformado con el tiempo en un objetivo central de las Naciones Unidas (Stienstra, 1994:80).

⁹⁷ Esto ocurrió también durante las negociaciones sobre la inclusión de una disposición similar en el Convenio de la Sociedad de Naciones. No obstante, en ninguna de estas oportunidades se mencionó nada acerca del “destacado” papel de los hombres durante la guerra o de las razones por las que la contribución de las mujeres resultaba “inesperada” (Stienstra, 1994:79).

⁹⁸ Esta inclusión debe agradecerse, especialmente, a los esfuerzos de algunas delegadas de América Latina. A este respecto la referida Bertha Lutz señala en sus anotaciones que dicho artículo fue “...una contribución Latinoamericana a la construcción mundial”, que su redacción se llevó a cabo por “mujeres de las delegaciones

3.2. La Declaración Universal de Derechos Humanos

Una vez establecida la Organización de Naciones Unidas y para velar por el cumplimiento del Art. 55⁹⁹ de su Carta institucional se crea -en junio de 1946- la Comisión de Derechos Humanos¹⁰⁰. Entre las funciones contenidas en su mandato estaba la preparación de una carta de derechos y otros instrumentos internacionales relativos a la libertades civiles, la condición de la mujer y asuntos similares (Lubin y Winslow, 1990:07). Como primera tarea, la Comisión trabajó en la elaboración de dicha carta de derechos. Para ello, colaboró con algunos de los organismos especializados de las Naciones Unidas como la OIT y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). También se contó con la participación activa de algunas organizaciones privadas y varios gobiernos. Una de las figuras centrales en este proceso fue Eleanor Roosevelt¹⁰¹, que como presidenta del comité redactor se sirvió de la ayuda de René Cassin para completar esta labor.

En este escenario se logra elaborar un texto que conduce a la adopción, en diciembre de 1948, de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*¹⁰².

La Declaración contiene algunas disposiciones de carácter general que brindan protección a los trabajadores, incluyendo algunos derechos reconocidos por la OIT. Entre ellos se incluyen el derecho al trabajo y (Art. 23.1), la protección frente al desempleo (Art. 23.1), el derecho a la sindicación (Art. 23.4), el derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar (Art. 25.1), el derecho a la educación y la formación (Art. 26) y el derecho al descanso y al tiempo libre (Art. 24). En lo que se refiere a la igualdad de hombres y mujeres, la

de Uruguay, Brasil, República Dominicana y México” y que fue “presentado por Isabel Vidal Senadora de Uruguay...”. Finalmente añade que las mujeres presentes en la Conferencia eran “...precursoras de los intereses de las mujeres en los asuntos internacionales” y subraya que estas mujeres pudieron desempeñar un papel destacado en la redacción de la Carta gracias a que “son ciudadanas de pleno derecho en sus propios países” (Stienstra, 1994:80).

⁹⁹ Este previsión garantiza que la Organización de Naciones Unidas promoverá el “respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades” (Art. 55, literal c) de la Carta de las Naciones Unidas).

¹⁰⁰ Esta era una comisión dependiente del Consejo Económico y Social y asistía en las funciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Originalmente la Comisión de Derechos Humanos estaba conformada por comisionados de 18 Estados Miembros, 5 de ellos provenientes de las potencias de mayor poder económico -Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido, Francia y China- (Glendon, 2001:30). Esta comisión fue disuelta cuando, el 5 de marzo de 2006, se instituye el Consejo de Derechos Humanos como organismo especializado de las Naciones Unidas. La Comisión de Derechos Humanos celebró su última sesión el 27 de marzo de 2006.

¹⁰¹ Eleanor Roosevelt formó parte de la delegación de Estados Unidos en la Asamblea General de la ONU desde 1945 hasta 1952 y presidió el comité encargado de redactar y aprobar la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Glendon, 2001:32).

¹⁰² La Asamblea General de la ONU adopta esta Declaración mediante la Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

Declaración esta redactada, casi en su totalidad, con un lenguaje neutral respecto al sexo. No obstante, el hecho de no estar dirigida específicamente a las mujeres, no implica que este instrumento no reconozca implícitamente sus derechos fundamentales. En todo caso, este la Declaración incluye en su preámbulo el principio de igualdad entre los sexos, al señalar que “...los pueblos de las Naciones Unidas reafirman (...) su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres...”¹⁰³. El principio de igualdad así establecido se ve reforzado por el Art. 2, en el que se señala que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo...”. Aunque su art. 23, como se refirió, reconoce el derecho al trabajo¹⁰⁴, también observa como derecho fundamental la igualdad salarial. Respecto a esta última cuestión, el artículo no se refiere explícitamente a la igualdad salarial entre mujeres y hombres, pero incluye expresamente la prohibición de la discriminación. De este modo, en su párrafo 2 afirma que “toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual...”(Art. 23.2). Otro hecho significativo en materia de igualdad de género es la inclusión en el art. 25.2 del derecho a una maternidad protegida. En este sentido, la referida disposición establece que: “...la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales...”. No obstante, debe subrayarse que la protección brindada es incompleta, pues no hay referencia específica a la protección de la maternidad en el contexto laboral.

Adoptada la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Guerra Fría y las consecuencias del proceso de descolonización condujeron a que esta Declaración no pudiera ser desarrollada conforme al plan previsto en 1948. Este plan entendía que este instrumento jurídico debía ser completado con la adopción de tratados que, por un lado, dieran precisión jurídica a los conceptos y principios enunciados en la Declaración, y por otro, con la instauración de mecanismos de garantía y control para verificar internacionalmente el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Con todo, los factores indicados y las diversas concesiones de los derechos humanos en un mundo profundamente dividido hicieron necesarias casi dos décadas para que en 1966 se adoptaran los dos primeros tratados generales de protección internacional de los derechos humanos: *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y *el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y*

¹⁰³ Así se encuentra expresamente establecido en el párrafo 5 del Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

¹⁰⁴ El Art. 23.1 establece que “toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo” (Art. 23.1, Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

Culturales. Ambos instrumentos entraron en vigor en 1976, diez años después de su adopción por la asamblea general.

3.3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los Pactos Internacionales de derechos humanos fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de Diciembre de 1966, mediante la Resolución 2200A (XXI). Estos pactos son tratados multilaterales que reconocen derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, estableciendo además mecanismos para su protección y garantía.

En materia de igualdad de Derechos entre hombres y mujeres el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* garantiza -en su Art.3¹⁰⁵- la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos en él contenidos. Otra de las disposiciones incluida en este instrumento con la finalidad de hacer valer la igualdad entre los sexos es el Art. 26¹⁰⁶, en el que se consagra el principio de igualdad de todas las personas ante la ley y el derecho a gozar de su protección, sin discriminación.

En lo que respecta al *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, este establece también una cláusula de no discriminación para el ejercicio de cualquiera de los derechos en él reconocidos (Art. 2.2)¹⁰⁷ y obliga a los Estados parte a garantizar la igualdad de hombres y mujeres en la titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales (Art.3).

Especial interés despierta para esta investigación el contenido del Art. 7, literal (a) apartado (i) de este Pacto, al imponer la obligación a los Estados Parte de respetar y hacer valer el derecho de igual salario por trabajo de igual valor. Además, en ese mismo artículo se prevé el establecimiento de condiciones de trabajo equitativas para mujeres y hombres. En este sentido,

¹⁰⁵ Así, el Art. 3 enuncia: “Los Estados parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto” (Pacto de Derechos Civiles y Políticos, 1966).

¹⁰⁶ Así, la previsión del Art.26 del Pacto expresamente señala que “todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (Pacto de Derechos Civiles y Políticos, 1966).

¹⁰⁷ En el Art.2.2 los Estados Parte del pacto se comprometen a “...garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo...” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966).

la disposición reconoce expresamente “...el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial...” “a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:” y ...“ i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual...”¹⁰⁸. De este modo, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* incorpora el principio que, ya en 1955, había reconocido la OIT en su Convenio 100 sobre la igualdad de Remuneración. Otra de las disposiciones incluidas en este Pacto para favorecer una mayor igualdad entre hombres y mujeres es el Art. 10.2, en el que se protege la maternidad, incluyéndose el supuesto específico de las madres trabajadoras. Así, se obliga a los Estados Parte a “...conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto”. Y, en dicho período, deberá concedérseles “licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social”¹⁰⁹.

3.4. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Aunque los instrumentos referidos hasta ahora constituyen herramientas imprescindibles para garantizar los derechos fundamentales de todos los seres humanos y, entre ellos, los relativos a la igualdad de los sexos, todos tienen un carácter general. Un paso decisivo en el ámbito de la referida igualdad se produce en 1979 cuando la Asamblea General adopta la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*¹¹⁰ (CEDAW, por sus siglas en inglés). La no discriminación se entiende aquí como un corolario de la igualdad y esta Convención es el primer tratado internacional centrado en el principio de no discriminación con base en el sexo y, específicamente, en el principio de no discriminación contra la mujer. Esta Convención abarca, en un solo instrumento, muchas de las disposiciones de los instrumentos internacionales sobre igualdad de hombres y mujeres adoptados en el marco de las naciones unidas hasta entonces, enunciados en su preámbulo y, a la sazón, escasamente ratificados. Al mismo tiempo, logra introducir mejoras y novedades en algunas áreas cubiertas por dichos instrumentos (Stienstra, 1994:136). De este modo, la CEDAW constituyó un renovado compromiso con el principio de igualdad entre los sexos.

¹⁰⁸ Art. 7, literal a) apartado (i) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

¹⁰⁹ Art. 10.2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

¹¹⁰ La CEDAW fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979 (Official Records of the General Assembly of the United Nations, Thirty-fourth Session, Supplement No. 46, A/34/46, p. 193.) .

El cuerpo de este instrumento esta conformado por un preámbulo y treinta artículos. El preámbulo muestra la preocupación de los Estados parte por la discriminación de las mujeres, a pesar de los instrumentos internacionales existentes¹¹¹. También se resalta en este preámbulo la importante, aunque no reconocida, contribución de las mujeres al bienestar general y se hace un llamamiento a transformar los roles tradicionales de hombres y mujeres en la familia y la sociedad¹¹². Los treinta artículos de la Convención se organizan en seis partes: las Partes I a IV contienen las disposiciones sustantivas de este instrumento y las secciones V y VI regulan lo relativo a su aplicación y ratificación.

La Parte I comprende los Arts.1 al 6 y desarrolla lo que podrían considerarse disposiciones generales. El Art.1 define la “discriminación contra la mujer” como “..toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”¹¹³. Esta definición, según Holtmaat (2010:203), contribuye a hacer de la CEDAW un instrumento que aborda la discriminación desde un enfoque verdaderamente centrado en los derechos humanos, sin limitarse a una concepción meramente legal y formalista. Sentando un antecedente, Rodríguez (2008:99) apunta que esta definición se apoya en la definición de discriminación contenida en la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*¹¹⁴. El Art. 1 de este instrumento define discriminación racial como “...toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”¹¹⁵.

Una de las divergencias entre ambas disposiciones se localiza en la esfera donde tiene lugar la discriminación. El Art. 1 de la CEDAW no limita tal ubicación a la esfera pública, tratando de incluir todas las formas de discriminación contra las mujeres que se originan y

¹¹¹ Párrafos 1 al 6 del Preámbulo de la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)”.

¹¹² *Ibidem*. Párrafos 13 y 14.

¹¹³ *Ibidem*., Art. 1.

¹¹⁴ Esta Convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX), del 21 de diciembre de 1965.

¹¹⁵ Art. 1.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

experimentan dentro de la esfera privada. Así, la Convención abarca tanto la discriminación política y socio-económica de las mujeres, como la que experimentan en el ámbito de la familia y la vinculada a la prostitución, el tráfico de personas y la violencia (incluida la violencia doméstica) (Holtmaat, 2010:203).

Una segunda diferencia entre las definiciones de discriminación de la CEDAW y la de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, fue la eliminación del término “preferencia” en la redacción de la primera de ellas. Según Rodríguez (2008:99-100), los debates acerca de la inclusión o exclusión de este término giraron sobretodo en torno a la maternidad, evidenciando las diversas concepciones sobre la igualdad de género que existían en las delegaciones. Mientras algunas delegaciones consideraban que, ante la desigual situación de hombres y mujeres durante el embarazo y el cuidado de los hijos, la protección de la maternidad no suponía un trato preferente, otras planteaban que el término “preferencia” abarcaba cualquier actuación que favoreciese a uno de los sexos, incluyendo la protección materno-infantil. Las delegaciones soviética y portuguesa apoyaron esta última postura, favoreciendo la inclusión del término “preferencia” siempre que no impidiese la protección de la maternidad. Suecia también defendió dicha inclusión, argumentando que las medidas especiales de carácter temporal destinadas a facilitar la igualdad de facto entre hombres y mujeres no podían ser consideradas discriminatorias. Este debate evidenció que el término “preferencia” era demasiado complejo para ser incluido en la Convención.

Así mismo, la Convención cubre claramente la discriminación directa, estos es, aquella que acaece cuando se realiza una distinción explícita sobre la base del sexo. Sin embargo, la redacción del Art. 1 no es tan precisa respecto a la discriminación indirecta. No obstante la mayor parte de los autores concluyen que toda norma, política, practica u otro tipo de medida que “...tiene como resultado menoscabar o anular...” los derechos de las mujeres constituye discriminación indirecta (Rodríguez, 2008:100).

El Art. 2 de la CEDAW contiene los lineamientos generales a los que se comprometen los Estados parte. En primer lugar sus compromisos apuntan a incluir el principio de igualdad de hombres y mujeres en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación, así como la adopción de todas las medidas adecuadas, con las sanciones correspondientes que prohíban la discriminación contra la mujer¹¹⁶. Los Estados también asumen el deber de proteger

¹¹⁶ Art. 2 -lit. a y b- de la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)”.

jurídicamente los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y asegurar, a través de los tribunales nacionales o competentes y otras instituciones públicas, la efectiva protección de las mujeres contra cualquier acto de discriminación¹¹⁷. Además, los gobiernos deben tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres por parte de cualquier persona, organización o empresa¹¹⁸. Finalmente, con la ratificación de la CEDAW, los Estados adquieren el compromiso de derogar todas las disposiciones penales nacionales que representen discriminación contra las mujeres¹¹⁹.

El contenido del Art. 2 es reforzado por las previsiones siguientes, ya que el Art. 3 estipula que los Estados deben asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer y, complementariamente, el Art. 4, prevé la implementación de medidas de acción positiva o afirmativa¹²⁰ como medio para acelerar la igualdad efectiva de hombres y mujeres.

Una de las disposiciones de la CEDAW que tiene, según Holtmaat (2010:203), un mayor potencial para impulsar verdaderos cambios para la igualdad de género es el art.5. Este artículo impone a los Estados signatarios la obligación de adoptar medidas apropiadas para “...modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”¹²¹. Al respecto, esta autora afirma que esta disposición normativa es única en el Derecho Internacional, puesto que su interpretación no solo prescribe un compromiso activo por parte de los gobiernos nacionales para abolir los estereotipos de género en los medios masivos de comunicación y en los libros escolares o en cualquier ámbito de la vida pública, sino que también alienta a los representantes del Estado a practicar un escrutinio sobre sus propias leyes y políticas para determinar el grado en que estas acciones, deliberadamente o de un modo oculto, contribuyen a perpetuar una posición de inferioridad y subordinación de las mujeres (Holtmaat, 2010:204). En otras palabras, el Artículo 5º de la Convención establece la obligación de los Estados Parte a evaluar con perspectiva de género las políticas y leyes existentes y a realizar estudios previos que

¹¹⁷ *Ibidem.*, literal c.

¹¹⁸ *Ibidem.*, literal e.

¹¹⁹ *Ibidem.*, literal g.

¹²⁰ La acción positiva o afirmativa surge -como apunta la OIT (2008:19)- para contrarrestar la discriminación basada en el sexo y comprende medidas especiales, que suelen ser provisionales- dirigidas a los efectos de la discriminación pasada o continua, estableciendo de facto la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

¹²¹ Art. 5, lit.a de la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)”.

determinen el impacto de género de las nuevas leyes y políticas que se deseen adoptar. De este modo, la CEDAW es la base legal de la obligación de los estados parte de modificar patrones sociales y culturales en los que yacen las raíces mismas de la opresión de las mujeres, incluyendo aquellos inmersos en sus propias leyes y políticas. A través de esta disposición, la Convención reconoce plenamente que las causas de la subordinación femenina se encuentran enquistadas en nociones estereotipadas acerca de lo masculino y lo femenino, determinadas por la religión, la cultura o la tradición. Así las cosas, si se comprara la CEDAW con la legislación previa en materia de igualdad de sexos, su enfoque es novedoso. Dicha legislación dejaba intactas las normas y prácticas sesgadas por el sexo, intentando asimilar las necesidades y preocupaciones de las mujeres a un mundo dominado por normas y estructuras androcéntricas preexistentes. El último artículo de la Parte I (Art. 6) solicita a los Estados parte de la CEDAW que tomen las medidas necesarias para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer¹²².

La parte II de la Convención (Arts.7,8 y 9) se refiere a los derechos políticos de las mujeres. En este sentido, el Art.7 exige a los Estados parte que tomen todas las medidas pertinentes para garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, los mismos derechos políticos. Este artículo también promueve la participación política de la mujer en el ámbito nacional, siendo el art.8 el que lo hace a escala internacional. La igualdad de derechos que, en términos de nacionalidad, deben garantizar los Estados parte a hombres y mujeres se encuentra previsto en el Art.9.

Las disposiciones comprendidas entre el Art.10 y el Art.14 conforman la Parte III de la CEDAW, regulando todo lo referente a los derechos sociales y económicos de las mujeres. El primero de los derechos que se contempla es el derecho a una educación libre de todo tipo de discriminación (Art. 10). Luego, en el Art. 11 se prevé la igualdad en el empleo. La importancia de este artículo es central para el tema de este estudio, ya que desarrolla ampliamente todo lo referente a la igualdad de género en el ámbito laboral. Los tres numerales que conforman esta disposición contienen normas para garantizar la no discriminación de las mujeres trabajadoras. El primero de ellos reafirma el derecho al trabajo como un derecho inalienable de todos los seres humanos (Art. 11.1 literal a) y prevé la igualdad de oportunidades en el empleo, incluso en lo que respecta a la aplicación de criterios de selección equitativos (Art.11.1 literal b). En esta disposición también se desarrollan algunos derechos laborales como el derecho a la libre elección de la profesión (Art.11.1 literal c), el derecho a desempeñar un

¹²² *Ibidem.*, Art. 6.

empleo en condiciones de igualdad de remuneración (Art. 11.1 literal d), el pleno disfrute de los beneficios de la seguridad social (Art. 11.1 literal e) y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo, incluyendo la salvaguarda de las funciones reproductivas (Art. 11.1 literal f). Por lo que se refiere al segundo numeral apuntado, el Art.11.2 contiene las medidas que los Estados parte deben poner en práctica con el fin impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar su derecho al trabajo. Para ello establece la prohibición del despido por causa de embarazo o licencia de maternidad, incluyendo la imposición de sanciones para aquellos que no respeten esta prohibición (Art.11.2 literal a). Aunado a esto, el artículo dispone la licencia de maternidad pagada (o con prestaciones sociales comparables) sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales (Art.11.2 literal b). También se incluye, como parte de la protección de la maternidad, la obligación de los signatarios a suministrar los servicios sociales necesarios para que los padres compatibilicen las obligaciones familiares, las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños (Art. 11.2 literal c.). En el último numeral, se dispone que toda la legislación que contenga normas relacionadas a las cuestiones contenidas en el Art. 11 sea examinada con periodicidad para que, a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos, sea revisada, derogada o ampliada según corresponda (Art.11.3).

Posteriormente, la Convención aborda -en su Art. 12- el tema de la igualdad de trato en cuestiones relacionadas con la salud y, en el Art.13, establece el acceso equitativo a prestaciones familiares, beneficios financieros (préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero) y a todo tipo de actividades culturales, deportivas y de esparcimiento. El Art. 14 compromete a los Estados Parte a tener en cuenta las necesidades especiales de la mujer rural, a reconocer el importante papel que esta desempeña en la supervivencia económica de su familia y a tomar todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la CEDAW a la mujer en las zonas rurales.

Los siguientes artículos, Arts. 15 y 16, conforman la sección IV, en la que se estipulan cuestiones de derecho civil. El art.15 garantiza la igualdad de mujeres y hombres ante la ley (Art.15.1) y, en particular, el reconocimiento de los Estados parte de idéntica capacidad jurídica para la mujer y el hombre y la garantía de igualdad de oportunidades para el ejercicio de esa capacidad, reconociéndole también a la mujer un trato igualitario en todas las etapas del proceso en cortes de justicia y tribunales (Art. 15.2). Por lo que se refiere al Art. 16 los Estados Parte han de tomar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los

asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, asegurando que estas se den en condiciones de igualdad.

La parte V contiene los art. 17 a 21, en los que se regula el procedimiento de aplicación de la Convención. En el Art. 17 se instituye el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, cuyo mandato no es otro que examinar los progresos realizados en la aplicación de la Convención¹²³. El artículo 18 especifica las obligaciones de información de los Estados Parte, entre las que se incluye la elaboración de un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan sido adoptadas para hacer efectivas las disposiciones de la CEDAW y los progresos realizados en este sentido. La remisión de este informe al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité se ha de producir cada cuatro años o cuando el Comité lo solicite. Dando continuidad a esta disposición el Art. 19 confiere al Comité el derecho a adoptar sus propias reglas de procedimiento y el Art.21 le obliga a informar anualmente a la Asamblea General sobre sus actividades y le faculta para hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general a los Estados parte. El Art.20 fija el momento y lugar de las reuniones del Comité y el Art. 22 concede a los organismos especializados el derecho de representación en el examen de la aplicación de las disposiciones que correspondan a la esfera de sus actividades.

La sección VI (Arts. 23 al 30) contiene los procedimientos para la ratificación y entrada en vigor de la Convención (Arts.25, 27, 30), su revisión (Art. 26), reservas (art. 28) y solución de controversias (Art. 29). Esta sección contiene además una disposición en la que se establece que ninguna legislación nacional "mas apropiada" para lograr la igualdad de género debe verse afectada por lo dispuesto en la Convención (Art. 23), disponiendo además que los Estados Parte deben tomar "todas las medidas necesarias" para la plena realización de los derechos reconocidos en la CEDAW (Art. 24).

Adoptada la Convención y con el objeto de fortalecer su aplicación, la Asamblea General adopta, en 1999, el *Protocolo Facultativo a la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*¹²⁴. Este Protocolo, como su nombre indica,

¹²³ La CEDAW, en su art.17, prevé que "con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la Convención" se establezca un "Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer". El Comité estará inicialmente compuesto por dieciocho "expertos de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención". Una vez que la CEDAW alcance la ratificación de treinta y cinco Estados, el número de expertos aumentará a veintitrés. Estos serán elegidos por los Estados Partes y ejercerán sus funciones a título personal. La composición del Comité tendrá en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos (*Ibidem*. Art. 17.1).

¹²⁴ Este instrumento fue adoptado por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución A/54/4 del 6 de octubre de 1999.

es de carácter facultativo y se crea con la finalidad de ampliar los mecanismos de protección de la CEDAW. De acuerdo con su texto, el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer tiene competencia para recibir, considerar y revisar comunicaciones de cualquier víctima, "persona o grupos de personas", respecto a una violación de los derechos establecidos en la CEDAW (Art. 2) y a iniciar investigaciones en aquellos países en los que se sospeche que se están cometiendo violaciones graves o sistemáticas de los derechos de las mujeres reconocidos por la Convención.

La CEDAW ha sido ratificada por 187¹²⁵ de los 194¹²⁶ Estados Miembros de la ONU. Representando el instrumento internacional de más amplio alcance en materia de igualdad de género. En comparación con otros instrumentos jurídicos, la CEDAW destaca como herramienta contra la discriminación al no limitarse a garantizar la igualdad formal para ambos sexos si no que tiene como objetivo la igualdad de género efectiva. Para ello, la Convención no solo establece iguales derechos para hombres y mujeres, si no que incluye, como obligación de los Estados Parte, el desarrollo, la reformulación e implementación de la legislación y de las políticas públicas necesarias para erradicar la subordinación (Holtmaat, 2004:75). Para Zwingel (2005:09), la principal aportación de este instrumento internacional es el definir explícitamente, por primera vez, todas las formas de discriminación contra la mujer como violaciones de los derechos humanos fundamentales. De esta manera, constituye un avance sin precedentes en la integración, cada vez mayor, de los problemas de las mujeres y el discurso sobre los derechos humanos en las Naciones Unidas¹²⁷.

La prohibición de todas las formas de discriminación en este instrumento internacional implica, no solo que las formas manifiestamente visibles o abiertas del sexismo (discriminación directa) están prohibidas, sino también, que las formas más sutiles o encubiertas de discriminación indirecta hacia las mujeres han de ser igualmente combatidas. En este sentido, la expresión "todas las formas" incluye las formas estructurales o sistemáticas de discriminación de género. Por ello, Holtmaat (2004:07) considera que la Convención no solo puede llegar a

¹²⁵ La CEDAW cuenta con 99 Estados signatarios y 188 Estados parte (Una lista actualizada de dichos Estados puede consultarse en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en - última consulta: 6 de junio de 2014)

¹²⁶ Es posible acceder a una lista actualizada de Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas a través del vínculo: <http://www.un.org/es/members/> (última consulta: 06 de junio de 2014).

¹²⁷ No obstante, Stienstra, (1994:136) considera que la Organización de Naciones Unidas ha brindado a esta Convención un apoyo más reducido que el que se ha dado a convenios similares. En este sentido, subraya que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recibe menos ayuda de la Secretaría y celebra reuniones mucho más breves que otros comités en el ámbito de los derechos humanos. Señala además que este comité se mantiene geográficamente marginalizado, pues la mayor parte de su personal se encuentra en Viena y no en Ginebra.

constituir una base para litigios individuales que entrañen reclamaciones en casos de discriminación (especialmente tras la adopción del Protocolo Facultativo), sino que ofrece también un fundamento jurídico sólido para combatir las formas estructurales de la desigualdad.

En lo que se refiere a los mecanismos de aplicación, Zwingel (2005:12) considera que fueron configurados vagamente, con el propósito de reducir al mínimo la influencia del órgano de control para que no interfiriese en los asuntos internos de los Estados, y estimular así una alta ratificación¹²⁸. Puede que, en parte, este sea el motivo por el que las organizaciones transnacionales de mujeres han jugado un papel clave en la introducción de esta normativa internacional en los ordenamientos jurídicos internos. Por ejemplo, dos organizaciones no gubernamentales que han tenido un rol especialmente activo en materia de aplicación han sido la *International Women's Rights Action Watch* (IWRRAW), fundada en 1986 y con sede en Minneapolis, e *International Women's Rights Action Watch* de Asia y el Pacífico (IWRRAW Asia-Pacífico), fundada, en 1993, en Kuala Lumpur. Ambas tienen como objetivo la progresiva interpretación, universalización, aplicación y realización de los derechos humanos de las mujeres a través de la CEDAW (Zwingel, 2005b:01).

3.5. Otros instrumentos internacionales vinculados con la igualdad de hombres y mujeres

En el marco de las Naciones Unidas, otros instrumentos internacionales forman parte de la normativa destinada a la igualdad de hombres y mujeres. Uno de ellos es la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* que fue adoptada por la Resolución 48/104 de la Asamblea General en 1993. Esta Declaración afirma en su preámbulo que "...la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales e impide total o parcialmente a la mujer gozar de dichos derechos y libertades..."¹²⁹, incluyendo en su Art. 2 formas de violencia contra la mujer como "la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexual en el trabajo..."¹³⁰. Seguidamente su Art. 3 reconoce que las mujeres tienen derecho "...en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política,

¹²⁸ En la mayor parte de los casos, el éxito en la ratificación de las normas internacionales depende de su imprecisión. En este sentido, Krook y True (2012:109) apuntan que las regulaciones internacionales suelen ser intencionalmente vagas. Así, sus términos pueden tener diferentes significados para diferentes actores y de este modo es más sencillo alcanzar el consenso.

¹²⁹ Párrafo 5º del Preámbulo de la "Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer".

¹³⁰ *Ibidem*. Art. 2.b.

económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole.” Entre estos derechos, figura expresamente en el literal g) “el derecho a condiciones de trabajo justas y favorables”.

El principio de igualdad de hombres y mujeres también se encuentra incluido en normas internacionales como la *Convención sobre los Derechos del Niño*¹³¹ de 1989; la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*¹³² de 1990; la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*¹³³ de 1995 y su *seguimiento*, así como en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*¹³⁴.

La reiterada inclusión del principio de igualdad entre los sexos en instrumentos internacionales deja patente su consideración, a nivel global, como un derecho fundamental, lo que es motivo suficiente para que la OIT asuma, como principal autor de la legislación internacional del trabajo, el deber de garantizar esta igualdad mediante la adopción de normas laborales que, al mismo tiempo, promuevan el respeto de la dignidad humana y fomenten la justicia social.

¹³¹ La “Convención de los derechos del niño” fue adoptada por la Asamblea General de la ONU a través de la Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. La Convención contiene menciones al principio de igualdad tanto en su preámbulo, como en su articulado. En su preámbulo reconoce que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos, sin distinción por “motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Más adelante, en su Art. 2.1, la convención refuerza este reconocimiento al establecer la obligación de los Estados parte de respetar los derechos por ella enunciados y asegurar su aplicación “...a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales” (Art. 2 de la Convención sobre los derechos del niño).

¹³² La Asamblea General de la ONU adopta este instrumento mediante la Resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990. En su contenido la convención garantiza, tanto en su art.1.1, como en su art.7, que sus disposiciones han de ser aplicadas a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990).

¹³³ Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (A/CONF.177/20/Rev.1) Beijing, septiembre de 1995.

¹³⁴ En el año 2000, las Naciones Unidas celebra -entre el 6 y el 8 de septiembre- la Cumbre del Milenio. Esta Cumbre contó con la participación de 147 jefes de Estado y de gobierno que lograron alcanzar consenso para adoptar la “Declaración del Milenio”, que ha sido refrendada por 189 países. Esta Declaración se transformó en una hoja de ruta donde se establecen algunos de los objetivos más importantes y urgentes que han de alcanzarse antes de 2015. Los llamados “Objetivos de Desarrollo del Milenio” se inspiran en los acuerdos alcanzados en los años noventa por los países miembros de las Naciones Unidas con el objetivo de luchar contra la pobreza, el hambre y paliar la mala salud, la desigualdad de género, la falta de educación, la falta de acceso al agua potable y la degradación medioambiental. El objetivo No. 03 es la promoción de la igualdad de género y la autonomía de la mujer (OIT, 2009a:11).

4. El mandato constitucional de la OIT para la igualdad de hombres y mujeres

De la misma forma en que el principio de igualdad se encuentra contenido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, la Organización Internacional del Trabajo lo recoge en su texto constitutivo. La Constitución de la OIT, como se señaló, forma parte del Tratado de Versalles, adoptado el 28 de junio de 1919. Dicho tratado incluye también un conjunto de “Principios Generales” que conforma lo que se ha llamado “Carta del Trabajo”. En su introducción, esta Carta articula -en nueve numerales- los más importantes “...métodos y principios de reglamentación de las condiciones del trabajo que todas las comunidades industriales deberán esforzarse en aplicar...”¹³⁵ (art. 427). Estos preceptos mixturan los objetivos que se pretenden alcanzar y los medios para lograrlo.

Entre los “principios generales”, que, los Estados parte consideran de importancia particular y urgente (art.427), dos son de especial interés en materia de igualdad de género. En primer lugar, en el numeral 7, se encuentra el principio de igual salario por trabajo de igual valor. A pesar de la urgencia que se le otorga a este principio, la OIT no adopta un instrumento que lo desarrollara hasta 1951. En Segundo lugar, esta lista de principios también incluye, en su numeral 9, el compromiso por parte de los Estados de organizar un servicio de inspección del trabajo en el que se incluyan a las mujeres y cuya finalidad no es otra que asegurar una adecuada aplicación de las leyes y reglamentos de protección de los obreros. Según Lubin y Winslow (1990:01), la introducción de esta disposición fue una respuesta directa a las demandas de grupos internacionales de mujeres que se encontraban bastante familiarizadas con los numerosos problemas de aplicación que surgían en la implementación de la legislación nacional.

En lo que se refiere propiamente al texto constitutivo de la OIT, la protección de las mujeres frente a condiciones de trabajo injustas se menciona entre los objetivos de la organización enumerados en el Preámbulo. Entonces se establece específicamente que “...existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y

¹³⁵ Estos métodos y principios establecían que el trabajo no era una mercancía, garantizaban el derecho de asociación, el pago de un salario que asegure al trabajador un nivel de vida conveniente, una jornada máxima de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales, un descanso mínimo semanal de veinticuatro horas, la eliminación del trabajo infantil y la adecuada limitación del trabajo de los jóvenes, el principio de igualdad salarial entre los sexos, el trato equitativo en términos de condiciones de trabajo para todos los obreros que legalmente residan en un país y la creación y mantenimiento de un servicio de inspección del trabajo en el que participen las mujeres y que permita asegurar la aplicación cabal de las leyes y reglamentos de protección de los obreros (Art. 427 del Tratado de Paz de Versalles, 1919).

privaciones para gran número de seres humanos (...) que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a (...) protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres...” Al hacer una primera lectura de este párrafo se podría pensar que el preámbulo de la constitución intentó tener un enfoque inclusivo con respecto a las trabajadoras, integrando sus necesidades de protección a los objetivos de la Organización. Sin embargo, en un análisis más profundo, su contenido muestra a las mujeres como una categoría específica de trabajador cuya situación especial se asimila más a la de niños y adolescentes que a la noción de “trabajador” en su sentido estricto, esto es a la de un varón adulto empleado a tiempo completo. En este sentido Withworth (1996:129) señala que los redactores de este instrumento asumieron que las diferencias entre trabajadores y trabajadoras eran tantas que se precisaba hacer notar esta distinción en el referido párrafo. Así pues, del texto se sobreentiende que los redactores consideraban que la protección brindada a los trabajadores en caso de enfermedad o accidente no era la misma que la que debía brindarse a los niños, los adolescentes y las mujeres. Estos, debían ser protegidos por un régimen especial.

Así, al mismo tiempo que los redactores del Tratado de Versalles consideraban que hombres y mujeres merecían igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, también mantenían que los “trabajadores” eran hombres y que las mujeres eran un tipo especial de trabajador, necesitado de formas de protección específicas, distintas de aquellas previstas para el trabajador “normal”. De este modo el texto constitutivo pone en evidencia esfuerzos contrapuestos para fomentar la igualdad de mujeres y hombres y, al mismo tiempo, solicita protección especial para las trabajadoras. Estas contradicciones reflejan las distintas nociones e ideologías de género que existían entre los Estados que crearon la Organización¹³⁶. Esta situación era, de algún modo, esperable, a la vista de la diversidad que caracterizaba a la OIT¹³⁷.

¹³⁶ A este respecto, Withworth (1996:128) señala que Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña fueron los Estados impulsores de la OIT. Sin embargo, cada uno de ellos mantenía diferentes convicciones sobre el papel de las mujeres en la fuerza de trabajo. En Francia, las políticas estatales usualmente percibían a las mujeres como trabajadoras, procurando conciliar esta faceta con su rol en la crianza de los hijos. En contraste, Gran Bretaña y Estados Unidos mantenían políticas estatales que tendían a asumir que las mujeres, como los niños, no debía trabajar. En este sentido, daban primacía al rol reproductivo de la mujer con lo que los intentos de conciliación eran innecesarios pues su papel como madre y encargada del hogar era primordial.

¹³⁷ Esta diversidad se hace patente al observar las diferentes condiciones socio-culturales y económicas existentes entre los miembros originarios de la organización. Se consideran como tales, a los 29 Estados signatarios del Tratado de Versalles que, tras su ratificación, adquirieron automáticamente la calidad de miembros de la Sociedad De Naciones y de la OIT. Estos signatarios fueron Bélgica, Bolivia, Brasil, el Imperio Británico, Canadá, Australia, Sudáfrica, Nueva Zelanda, India, China, Cuba, Francia, Guatemala, Grecia, Haití, Honduras, Italia, Japón, Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Rumania, Estado Servo-Croata Esloveno, Siam, Checoslovaquia y Uruguay. El título de “miembro originario” también se extendió a otros 13 Estados que fueron invitados a adherirse al pacto de la Sociedad de Naciones Estos son Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, España, Noruega, Paraguay, Países Bajos, Persia, El Salvador, Suecia, Suiza y Venezuela (Fuente:

La Constitución de la Organización Internacional del trabajo solo incluye dos previsiones acerca de las mujeres. La primera de ellas se encuentra en el Art. 3.2 donde se prevé la inclusión de, por lo menos, de una mujer como consejero técnico en los debates de la CIT de especial interés para las mujeres. Así mismo, el Art. 9.3 señala que, entre los nombramientos del Director General relativos a la Oficina Internacional del Trabajo deben incluirse algunas mujeres. La inclusión de estas disposiciones fue el fruto de los esfuerzos y de la gran capacidad de persuasión y negociación de la notable activista Margaret Bondfield.

Aunque en la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo (CLIT), encargada de redactar la Constitución de la organización, no había ninguna mujer, muchas mujeres líderes se abrieron camino en París para defender sus intereses e incluirlos en el texto constitutivo. Al respecto, Lubin y Winslow (1990:21) apuntan que algunas de ellas lograron entrevistas, bien con miembros de la CLIT o con redactores del Convenio Constitutivo de la Sociedad de Naciones. Las ideas que exponían estas mujeres eran tan diversas como los movimientos a los que representaban, pasando desde las prohibicionistas hasta las sufragistas y, entre ellas se incluían algunas preocupadas especialmente por las condiciones laborales de las mujeres asalariadas. Una de las negociadoras más eficaces fue la ya referida Margaret Bondfield, miembro del Consejo General del *Trade Union Congress* (TUC)¹³⁸ y representante de esta organización en encuentros sindicales. Así, por ejemplo, había participado en la *Trade Union Conference*, celebrada en Berna en 1918, y en el momento de la conferencia de Paz, representaba al TUC en el *French Trade Union Congress* celebrado paralelamente en París. La sindicalista vio esta situación como una oportunidad y decidió sacar provecho de sus conexiones con la delegación británica presente en la Conferencia de Paz (Withworth, 1996:125). Para ello, Bondfield logró un acuerdo con George Barnes, un colega del movimiento obrero que se encontraba representando al gobierno británico en la CLIT. En esta reunión, convenció a Barnes de que sugiriese y apoyase la inclusión en el texto constitucional de las referidas previsiones sobre la participación de las mujeres en la OIT. Consecuentemente, el 11 de Marzo de 1919, Barnes consigue que ambas previsiones fueran aceptadas por la Comisión. (Lubin y Winslow, 1990:21; Stienstra, 1994:56).

“La OIT durante el período entre guerras”. <http://ilo.ch/public/spanish/support/lib/century/index.htm> - última consulta 6 de Mayo de 2014)

¹³⁸ El *Trade Union Congress* (TUC), fundado en 1868, es la federación sindical del Reino Unido que agrupa a la mayor parte de sindicatos británicos, actualmente cuenta con más de 50 organizaciones sindicales y representa a 6,2 millones de trabajadores (Fuente: Sitio Oficial del *Trade Union Congress*. <http://www.tuc.org.uk/> - última consulta: 6 de Mayo de 2014).

La inclusión de estas enmiendas supone un significativo avance, lo que no impidió que fueran objeto de duras críticas. En lo que respecta al Art. 3.2, se censura especialmente que la disposición se conformara con incluir a las mujeres en la CIT en calidad de consejeros técnicos, pues, salvo ciertas excepciones, su labor se limita a suplir al delegado. Este limitado papel generó gran insatisfacción en las organizaciones de mujeres al no comprender los motivos por los que los redactores de la norma no habían llegado a otorgarles el rol de delegadas (Lubin y Winslow, 1990:01). En lo referente al contenido del Art.9, referido – como se aludió – al personal de la Oficina Internacional del Trabajo, en su numeral 3 señala textualmente que “Algunas de estas personas deberán ser mujeres”. Según Lubin y Winslow (1990:02), esta frase desagradó a las activistas por su inconcreción.

En 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo*, también conocida como la “Declaración de Filadelfia” que fue incluida en texto constitucional de la organización como un anexo. En esta Declaración se afirma que “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”¹³⁹, lo que supone manifestación histórica en materia de igualdad. De este modo, el principio de igualdad aparece, por primera vez, entre los objetivos y propósitos de una organización internacional. Sin embargo, en lo que se refiere a la igualdad de género en el trabajo o a la igualdad de remuneración entre sexos, la Declaración no hace mención específica. No obstante, en la Parte II del anexo constitucional se afirma que es obligación de la OIT “...fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan (...) proteger a la infancia y a la maternidad...”¹⁴⁰.

En todo caso, como se adelantó, el principio de igualdad entre mujeres y hombres ha ido adquiriendo mayor relevancia en la Organización. Lo que se ha reflejado en tres áreas. En primer lugar, se considera que este principio es una cuestión de derechos humanos y, al mismo tiempo, como una condición esencial para una democracia efectiva. En segundo lugar, se estima que la igualdad entre los sexos es un requisito indispensable para hacer realidad los objetivos de justicia social y de disminución de la pobreza. Solo mediante un mayor acceso de las mujeres al empleo, la mejora de sus condiciones de trabajo y de la protección social, estos objetivos podrán ser una realidad. Y, finalmente, la OIT considera que el referido principio constituye una

¹³⁹ Anexo de la Constitución de la OIT: “Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo”, Sección II, literal a.

¹⁴⁰ *Ibidem.*, Sección III, literal h.

exigencia para el pleno desarrollo social y económico. El desarrollo sostenible solo podrá ser una realidad si se incluye el aporte tanto de mujeres como de hombres. Por ello, es imprescindible fomentar y aprovechar las capacidades de las mujeres y su participación en la toma de decisiones, de modo que sean ellas las que den forma a las políticas y prácticas de igualdad (OIT, 1994: vi).

Las consideraciones que preceden evidencian que la OIT justifica la igualdad de género sobre la base de fundamentos humanitarios, políticos y económicos. En este sentido, la organización considera que la igualdad de hombres y mujeres es, además de un valor esencial y un derecho fundamental del ser humano, un elemento decisivo para alcanzar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Así las cosas, la organización asume una doble argumentación para justificar la importancia de la igualdad: por un lado, la viabilidad comercial y, por otro, los derechos humanos. Esta argumentación se resume en que la igualdad de género en el mundo del trabajo no solo es una cuestión de derechos humanos y de justicia para los trabajadores, sino que, también, reviste interés desde el punto de vista empresarial, siendo fundamental para el crecimiento económico (OIT, 2009b:21). Desde la lógica de la equidad, combatir la discriminación laboral de las mujeres es una cuestión de derechos humanos fundamentales y de justicia. Y, desde la lógica de la eficiencia, las mujeres pueden desempeñar un papel fundamental como agentes económicos.

Con todo, esta justificación de la igualdad basada en la eficiencia económica también ha recibido algunas críticas. En este sentido, Elstob (2001:29) considera que el objetivo de la igualdad de hombres y mujeres debe tener en la agenda política el lugar que merece y que promover dicha igualdad para fomentar la productividad y la eficiencia se haya transformado, en la práctica, en una cuestión de recursos humanos, beneficiosa para los empresarios. Aunque la autora aplaude aquellos empresarios que han introducido buenas prácticas en sus negocios dentro de este ámbito, es consciente de que esta tendencia implica ciertos riesgos. Uno de ellos es la posibilidad de que los gobiernos asuman un papel menos activo en la promoción y protección de la igualdad. Así mismo, puede derivarse en la ampliación de las disparidades entre las mujeres en términos de equidad, socavando la fortaleza de su movimiento y, por lo tanto, debilitando aun más la frágil fuerza política de las mujeres. Además, el compromiso con la igualdad quedaría sujeto a los cambios en el contexto económico. Así, la igualdad es tomada en cuenta en los "buenos tiempos", pero es ignorada durante las épocas difíciles (Elstob, 2001:29). Especial importancia adquiere esta última consideración en la actual crisis económica

al correrse el riesgo de que los progresos alcanzados en materia de igualdad experimenten retrocesos¹⁴¹.

Esta justificación de la igualdad de género sobre la base de un enfoque basado en los derechos humanos y la eficiencia económica ha sido adoptada y promovida por otros organismos especializados de las Naciones Unidas y, en particular, por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la UNESCO (OIT, 2009b:21). Así pues, en este ámbito, la OIT ha sido un modelo en el sistema onusiano.

5. Medios de Acción de la OIT: las normas internacionales del trabajo

La organización internacional del trabajo cuenta con diversas herramientas para materializar sus objetivos. No obstante, su principal medio de acción es la formulación de normas internacionales de trabajo, lo que le permite ejercer una importante influencia a nivel global. Así lo ha reconocido, Michel Hansenne, antiguo Director General de la Organización, al afirmar que las normas constituyen uno de los medios más importantes de los que dispone la OIT para alcanzar sus objetivos y hacer tangibles los valores que se enuncian en la Constitución (OIT, 1997:03). También Helfer (2006:656) considera que dichas normas internacionales del trabajo y el seguimiento de su aplicación son dos de las tareas centrales de la Organización.

Desde el siglo pasado, la OIT ha moldeado las relaciones laborales mediante la elaboración y adopción de instrumentos internacionales que, en forma de convenios y recomendaciones, constituyen un conjunto de normas que abarcan la mayor parte de los temas del Derecho del Trabajo. En este sentido, la Organización realiza constantes esfuerzos para fortalecer la coherencia y acrecentar el impacto de las normas internacionales del trabajo, consolidando una verdadera política normativa (Humblet y Zarka-Martres, 2002:4). Dada la importancia de estas normas, analizaremos brevemente algunos aspectos claves de su acción normativa.

¹⁴¹ Un informe de la OIT (2011:xi) sobre igualdad en el trabajo advierte que, en efecto, es común que periodos de crisis económica se reste centralidad a la adopción y aplicación de políticas antidiscriminatorias. En este sentido, se alega que las medidas de austeridad y los recortes presupuestarios que afectan a las administraciones del trabajo, a los servicios de inspección, la financiación de organismos especializados en el ámbito de la no discriminación y la igualdad comprometen seriamente la capacidad de estas instituciones para evitar el aumento de la discriminación y la desigualdad.

Es preciso destacar, en principio, el procedimiento para la adopción de normas previsto en el reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo¹⁴². Este procedimiento se inicia cuando el Consejo de Administración decide, en virtud del Art. 14.1 de la Constitución de la OIT, decide -bien por iniciativa orgánica o no orgánica¹⁴³- incluir el examen de un asunto concreto en el orden del día de una reunión de la CIT. En la misma oportunidad, el Consejo determinará si el debate se llevara a cabo mediante el procedimiento de doble discusión (Art.34 del Reglamento de la CIT) o, cuando existan supuestos de especial urgencia o lo justifiquen otras circunstancias, por medio del procedimiento de discusión simple (Art. 38 del Reglamento de la CIT). Dependiendo de esto, el Consejo de Administración fijará las medidas preparatorias que considere apropiadas. Si el procedimiento escogido fuese el de doble discusión, la preparación o fase de consulta empieza, por regla general, con la elaboración de un estudio sobre el asunto. Esta labor la lleva a cabo la Oficina Internacional del Trabajo, analizándose y comparándose la legislación y la existente en los Estados miembros. Los resultados de esta investigación se plasman en un informe que es enviado a dichos Estados y al que suele anexarse una encuesta sobre la conveniencia o no de la reglamentación de las cuestiones planteadas y, en el caso de una respuesta afirmativa, sobre la mejor manera o instrumento de regulación. De acuerdo con el informe y las respuestas obtenidas se elabora un texto provisional que se somete a una primera lectura en la Conferencia Internacional del Trabajo, pudiendo ser modificado por la comisión técnica encargada de este punto del orden del día. Posteriormente, en la siguiente reunión de la CIT, se procede a una segunda lectura en la que, la comisión encargada decide la forma que ha de revestir la norma: un convenio o una recomendación¹⁴⁴. La adopción final de todo convenio o recomendación requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes¹⁴⁵. Entre la fase de deliberaciones iniciales, llevada a cabo por en el Consejo de Administración y la decisión final de la Conferencia Internacional del Trabajo suele mediar un período de cuatro años. De conformidad con las disposiciones finales que figuran en los convenios, todo acuerdo entra en vigor doce meses después de la fecha en que la segunda

¹⁴² Este reglamento desarrolla toda una sección a este respecto. Así la sección E se titula: procedimiento sobre Convenios y Recomendaciones (Arts. 34 a 45bis). Se puede acceder al Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo en: <http://www.ilo.int/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc-so.htm> (última consulta: 6 de Mayo de 2014)

¹⁴³ Esta iniciativa puede generarse, como señala Bonet P. (2007:128) de manera plural. Es decir, puede ser orgánica, cuando se deriva de los trabajos de los órganos internos de la OIT o puede ser no orgánica cuando proviene de alguno de los Estados miembros, de algunas de las organizaciones representadas en la CIT o de cualquier Organización de Derecho Internacional Público (Art. 14.1 de la Constitución de la OIT).

¹⁴⁴ De este modo se encuentra previsto en el Art. 19.1 de la Constitución de la OIT. La elección de la comisión sobre el tipo de instrumento a adoptar es, como señala Arias Domínguez (2009:59), una decisión trascendente pues la naturaleza jurídica de ambos instrumentos es determinante en materia de aplicación, sobre todo en lo que se refiere a la obligatoriedad. En consecuencia, es necesario que dicha elección sea apoyada -como señala el art. 17.2 de la Constitución de la OIT- por una mayoría simple de los votos de los delegados presentes.

¹⁴⁵ Así lo prevé el Art.19, párrafo 2, de la Constitución de la OIT.

ratificación de un Estado miembro haya sido registrada por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo¹⁴⁶. Como se observa, este procedimiento es bastante complejo, ya que, en él interactúan las diferentes leyes, políticas, costumbres e intereses de los Estados Miembros, tanto a través de las encuestas como en los debates en el pleno de la CIT.

La colaboración de los Gobiernos, los representantes de los trabajadores y de los empleadores en el proceso de adopción de normas también constituye, como advierte Javillier (2003:10), un elemento excepcional. A pesar de su naturaleza -en ocasiones- conflictiva, el tripartismo permite lograr un mínimo común denominador donde lograr los objetivos económicos y sociales. De este modo el consenso obtenido del amplio proceso de consulta hace que las normas de la OIT se caractericen por su universalidad, posibilitando su adaptación a las diferentes situaciones económicas y sociales.

El conjunto de instrumentos adoptados por la OIT se conoce como el Código Internacional del Trabajo. Dentro de este Código los convenios constituyen el “*hard law*”. Al mismo tiempo, las recomendaciones, con frecuencia complementarias de los convenios y resoluciones, no tienen carácter vinculante y se dirigen a los Estados para intentar modificar sus pautas de comportamiento e influir en su legislación y su práctica (Bonet, 2007:134). En la mayoría de los casos, un convenio establece los principios básicos que deben aplicar los Estados que lo ratifiquen, mientras que una recomendación complementaria es la que profundiza en el contenido del convenio proporcionando directrices detalladas sobre su aplicación. Hay otros casos en los que las recomendaciones pueden ser instrumentos autónomos y no estar vinculadas a ningún convenio. La decisión sobre si una cuestión debe ser objeto de un convenio o una recomendación corresponde en última instancia a la CIT, aunque desde el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo pueden hacerse propuestas definidas al respecto. También, cuando un proyecto de convenio no obtiene los dos tercios de votos favorables de la Conferencia General, podría transformarse en una recomendación (Art. 41 del Reglamento de la CIT). La opción a favor de una recomendación como alternativa a un Convenio se realiza en función, en principio, de que “la cuestión tratada, o uno de sus aspectos, no se prestare en ese momento para la adopción de un Convenio” (Art. 19.1 de la Constitución de la OIT). Esto ocurre, especialmente, cuando las legislaciones y las prácticas de los Estados miembros son diacrónicas. De este modo, la Recomendación puede ser utilizada, por ejemplo,

¹⁴⁶ Sin embargo, esta regla fundamental admite algunas excepciones. Esto ocurre, sobre todo, en los convenios marítimos. Otra excepción se registro en el Convenio sobre las horas de trabajo en minas de carbón de 1931 (C. 31) y su revisión de 1935 (C. 46) que en su articulado -Art. 18.2- disponen que la entrada en vigor se dará únicamente cuando hayan sido ratificados por, al menos, dos de los siete Estados europeos expresamente mencionados por los instrumentos (Wisskirchen, 2007:282).

para delinear objetivos sociales demasiado avanzados para una aplicación universal, para tratar materias muy complejas o disimiles entre los países y, como ocurre con frecuencia, para regular en detalle los principios generales de un Convenio (Bonet, 2007:134). En este último supuesto, la recomendación puede detallar ciertos aspectos jurídicos formulados genéricamente en el convenio o para establecer un régimen jurídico que introduzca un estándar más exigente que el del propio Convenio.

La Conferencia Internacional del Trabajo también puede adoptar otras normas jurídicas de menor entidad. Este es el caso de los protocolos, estos, son también convenios internacionales pero que, en el contexto de la OIT, no tienen existencia autónoma puesto que siempre están vinculados a un convenio. Pretenden revisar parcialmente -el objeto de la revisión es limitado- un convenio existente sin tener que cerrarlo a posteriores ratificaciones y permite abordar las cuestiones prácticas surgidas con posterioridad a su adopción, fomentando así su vigencia y actualidad. El protocolo es especialmente útil en los casos en los que se quiere mantener intacto un convenio de base (Martínez, 2010:178). Cualquier Estado que ratifica el convenio después de la adopción del protocolo puede, o no, ratificar este último. La aprobación de un protocolo requiere una mayoría de dos tercios de la CIT. Como señala Sweptston (2005:07), este instrumento fue introducido por razones meramente prácticas¹⁴⁷, ya que evita la existencia simultánea de dos convenios acerca de la misma materia y ofrece opciones a los Estados con resultados inmediatamente visibles.

Otro instrumento utilizado por la Organización son las resoluciones. Generalmente adoptadas por la CIT por mayoría simple, también pueden ser adoptadas por cualquier comisión e incluso por una conferencia regional. En ellas se expresa la opinión de la organización sobre determinadas materias y carecen de la eficacia jurídica que se atribuye a convenios y recomendaciones. Son textos de referencia para los órganos encargados de promover y controlar la puesta en práctica de la política normativa y social de la OIT y pueden ser el anticipo de futuras Recomendaciones y Convenios (Arias Domínguez, 2009:76-77).

¹⁴⁷ La idea de poner en práctica una forma simplificada de revisión, a través de los protocolos, surgió –como apunta Sweptston (2005:7) - durante el intenso proceso de revisión llevado a cabo por la OIT entre 1974 y 1979. Este mecanismo fue puesto en práctica por primera vez en 1982, para la revisión del Convenio relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones, adoptado en 1958 (No. 110) y ha adquirido mayor auge en épocas recientes. Así, hasta la fecha se han adoptado, además del referido, otros cuatro protocolos: el protocolo de 1990 al Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria adoptado en 1949 (No. 89), el Protocolo de 1995 al Convenio 81 sobre la inspección del trabajo, de 11 de julio de 1947, el protocolo de 1996 al convenio sobre la marina mercante (normas mínimas) de 29 de octubre de 1976, y el protocolo de 2002 al Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, de 22 de junio de 1981.

La mayoría de las leyes laborales nacionales están condicionadas por los convenios de la OIT. En este sentido, promover la ratificación de dichos convenios es una de las más importantes tareas de la Organización. Sin embargo, todas las normas de la OIT existen con independencia de que sean ratificadas o no y su función es proporcionar marcos flexibles que permitan su adaptación a múltiples contextos. Las normas internacionales del trabajo contribuyen a configurar las condiciones sociales y laborales. Estas normas pueden expresar tanto aspiraciones sociales, como adelantos en los derechos fundamentales que pueden haber sido regulados, o no, en otras normas. Así, los convenios de la OIT abarcan una amplia gama de cuestiones sociales relativas, sobre todo, a derechos humanos básicos, entre los que pueden mencionarse: la libertad sindical, la abolición del trabajo forzoso, la ausencia de discriminación en el empleo; los salarios mínimos, la administración del trabajo, las relaciones profesionales, la política de empleo, las condiciones de trabajo, la seguridad social, la seguridad e higiene en el trabajo y el empleo de la gente del mar. Varios de estos instrumentos internacionales se refieren particularmente a la igualdad entre hombres y mujeres en el empleo.

5.1. Convenios de la OIT para la igualdad de hombres y mujeres

Una vez explicadas las nociones fundamentales sobre las normas de la OIT, es importante aclarar que, entre estas normas, aquellas que abordan el tema de la igualdad de hombres y mujeres no lo hacen siempre de la misma manera. Algunos de estos instrumentos son formulados expresamente para proteger y promover el principio de igualdad entre los sexos, siendo por lo tanto explícitos desde el punto de vista de género. Su contenido se refiere específicamente al tema de la igualdad y la no discriminación entre mujeres y hombres. Así ocurre con normas como el *Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor adoptado por la organización en 1951* (C.100), el *Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad del año 2000* (C.183), el *Convenio relativo a la política de empleo adoptado en 1964* (C. 122)¹⁴⁸ y del *Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador de 1982* (C. 158)¹⁴⁹.

¹⁴⁸ El Convenio 122 en su Art.1 prevé que todo Miembro debe formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo y, según el numeral 2.c de esta, dicha política ha de garantizar a todos los trabajadores "...las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo la formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social" ("Convenio relativo a la política del empleo", 1964. Ginebra).

¹⁴⁹ El Convenio 158, en su Art. 5.d, establece que "la raza, el color, el sexo, el estado civil, las responsabilidades familiares, el embarazo, la religión, las opiniones políticas, la ascendencia nacional o el origen social" no

Existen otras normas que, siendo sensibles al género, consideran -por su naturaleza- igualmente las necesidades de hombres y mujeres, sin mencionar a uno u otro explícitamente. El *Convenio sobre la igualdad de oportunidades entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares*, adoptado en 1981 (C. 156), es ejemplo de ello. También lo son el *Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación*, adoptado en 1999 (C. 182), el *Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial*, adoptado 1994 (C.175), y el *Convenio sobre el trabajo a domicilio*, adoptado en 1996 (C.177). A parte de los referidos, otros convenios se ocupan de regular condiciones laborales como las relativas a la seguridad o al transporte, tomando en cuenta las necesidades de ambos sexos, pero sin ser explícitas en cuanto al género.

Un caso particular de la normativa se observa en el *Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación* (C. 111), adoptado en 1958. Este instrumento de carácter fundamental para la tutela del principio de igualdad podría situarse en ambos grupos, pues aborda todo tipo de discriminación y, por lo tanto, la igualdad de hombres y mujeres, aunque, no se refiere exclusivamente a la discriminación de género.

Un tercer grupo de convenios comprende normas técnicas en las que, aunque sus textos son neutrales, contienen particularidades de género a la hora de su aplicación. Así, por ejemplo, exigen la recolección de datos estadísticos, desagregados por sexo, en áreas como el pago de salarios, los accidentes y las lesiones relacionadas con el trabajo, las horas de trabajo y la seguridad social.

Aunque, como se refirió, existen varias normas internacionales que garantizan el principio de igualdad entre los sexos, cuatro de ellas son considerados instrumentos clave para la igualdad de género en el trabajo. Estos instrumentos clave son: el *Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor* (C.100), adoptado en 1951 , el *Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación* (C.111), adoptado en 1958, el *Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares* (C.156), adoptado en 1981 y el *Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado) 1952* (C. 183) adoptado en el año 2000.

constituyen causa justificada para la terminación de la relación de trabajo (“Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador”, 1982. Ginebra).

Otro instrumento central para la promoción de la igualdad de género en el ámbito laboral es la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998*. Esta Declaración constituye un elemento esencial en el marco de la promoción de los derechos de las trabajadoras y de la igualdad entre los sexos, ya que eleva a la categoría de fundamentales los principios y derechos contenidos en los Convenios destinados a la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Este instrumento reafirma la importancia y vigencia de dos de los convenios clave para la igualdad de género, el Convenio sobre la igualdad de remuneración (C.100) y el Convenio sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (C.111). La inclusión de estos Convenios entre aquellos considerados fundamentales en la Declaración de 1998 tiene implicaciones en materia de aplicación, puesto que la Declaración prevé para ellos un mayor nivel de control y seguimiento en todos los Estados Miembros, independientemente de que estos hayan ratificado o no los convenios fundamentales.

La existencia de un conjunto de normas internacionales consideradas clave para la igualdad de género en el trabajo habilita a las mujeres para exigir igualdad de condiciones en el ámbito laboral, así como para beneficiarse de todos los aspectos de la protección y promoción que estas normas brindan. Sin embargo, la persistencia de la discriminación de las mujeres en el mercado laboral demuestra que estas normas no han logrado cumplir sus objetivos. Frente a esto, es necesario analizar, con perspectiva de género, el contenido de la normativa adoptada por la OIT para determinar si esta conserva elementos que favorecen y perpetúan la desigualdad de género. Binstock (1998:07) explica que, un análisis de este tipo, requiere un enfoque integral del sistema jurídico, por que los obstáculos en la aplicación del principio de igualdad pueden encontrarse tanto en la presencia de normativas que dificulten la equidad - es el caso, por ejemplo, de normas que expresamente prohíban o cercenen algún derecho a las mujeres o de normas no actualizadas que permanezcan vigentes y que siendo contrapuestas a disposiciones recientes, creen conflictos normativos que impidan el avance de la igualdad-, como en la existencia de normas vacías, cuyo contenido prevea derechos o algún tipo de protección sin establecer los medios para hacerlos efectivos. En este sentido, un estudio que se limite a analizar el contenido de los textos legales podría llegar a concluir que, a nivel internacional, no existen normas discriminatorias, porque la mayoría de los convenios de la OIT establecen formalmente la igualdad entre hombres y mujeres y gran parte de las normas que expresamente eran discriminatorias han sido eliminadas, denunciadas¹⁵⁰ o no ratificadas. Sin embargo, siguiendo lo

¹⁵⁰ Todos los Convenios de la OIT contienen provisiones donde se precisan las condiciones con arreglo a las cuales los Estados parte pueden denunciar dicha norma, dando por terminadas sus obligaciones. Para profundizar sobre el procedimiento de denuncia puede consultarse en OIT (2006) "Manual sobre procedimientos en materia de

planteado por Binstock (1998:07), se debe tomar en cuenta que el sistema jurídico no está conformado únicamente por un conjunto de normas que reconocen derechos y regulan conductas, sino que también comprende los procedimientos e instituciones que intervienen en su aplicación. Entre estos, un componente fundamental del sistema jurídico está constituido por los usos y costumbres reflejados en la práctica.

La OIT debe incluir estas consideraciones en el momento de evaluar el cumplimiento por parte de los Estados Miembros. La ratificación de un determinado instrumento por parte de uno de estos Estados implica un compromiso con las obligaciones en él contenidas, pero el reconocimiento de un derecho que carece de los recursos o procedimientos efectivos para su disfrute o que adolece de las instituciones necesarias para su tutela, también constituye discriminación. Por ello, la reforma del sistema jurídico para eliminar la normativa discriminatoria, es un paso imprescindible, aunque insuficiente. En la misma línea de pensamiento se posiciona Nussbaum (1999:257) y, en este sentido, afirma que la eliminación de la normativa jurídica discriminatoria o el mero establecimiento formal de la igualdad a través de normas reconocedoras de derechos que en la práctica no pueden ser ejercidos por deficiencias del sistema, puede considerarse, apenas y en el mejor de los casos, un paso inicial. Es decir, para esta autora no es suficiente crear normas que declaren la igualdad dentro de un contexto en el que la mujer se encuentra sistemáticamente relegada a la opresión, con anterioridad, es imprescindible crear un entorno que confiera a las mujeres las herramientas que le permitan disfrutar de la igualdad en la práctica. Por ello, en lo que respecta al aspecto jurídico de la igualdad de género, quizás es menos importante la creación de nuevas normas que la concreción de los derechos ya establecidos.

La evaluación del modo en que los derechos establecidos por las normas internacionales del trabajo son implementados nos conduce al análisis de los instrumentos de supervisión y control establecidos por la OIT.

5.2. Aplicación de las normas internacionales del trabajo: medios de supervisión y control

La aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo exige algún tipo de mecanismo de supervisión y control. Esta cuestión ha sido uno de los mayores retos a los que se ha enfrentado la OIT desde sus orígenes. De hecho, Wisskirchen (2005:279) y Kombos y

convenios y recomendaciones internacionales del trabajo”, Sección X: Denuncia de convenios. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Pág. 47.

Hadjisolomou (2007:12) señalan que, desde que se plantea la elaboración de una legislación laboral internacional, se acogió con escepticismo, precisamente por la potencial imposibilidad de vigilar su cumplimiento. Sin embargo, la Organización ha avanzado notablemente en este campo y, aunque las preocupaciones respecto de la vigilancia no han desaparecido, se han adoptado normas mínimas para impedir a los Estados con legislaciones laborales laxas cobrar ventaja respecto de los que tenían normas rigurosas.

La noción fundamental de los mecanismos de control de la OIT es el principio, contenido en el Art. 19 de su Constitución, de que sus Convenios solo son vinculantes para aquellos Estados que los ratifiquen. Aunado a este concepto, esta la premisa de que la OIT fija los estándares mínimos y deja la implementación a discreción de los Estados. Por lo tanto, una vez que un Convenio ha sido ratificado, el gobierno está obligado a garantizar la implementación adecuada de las normas de trabajo en él contenidas. Esto hace que el control en la implementación constituya, en la práctica, un elemento clave en la legitimidad de la OIT

Aunque la Organización no dispone de medidas coercitivas para el cumplimiento efectivo de las normas que adopta, se ha dotado de un sistema de seguimiento para ejercer cierto grado de control en la aplicación. Para Wisskirchen (2005:294) este sistema es el más eficaz de los existentes en los organismos de las Naciones Unidas. En este mismo orden de ideas, Bonet (2007:180) apunta que los diversos procedimientos de control de la OIT han servido de modelo para otras organizaciones internacionales, sobre todo por lo que se refiere a la supervisión del cumplimiento del Derecho Internacional de los derechos humanos.

La eficacia de este sistema de supervisión descansa básicamente en una serie de medidas, algunas de las cuales logran un efecto acumulativo. Estas medidas pueden encuadrarse, según Kombos y Hadjisolomou (2007:15), en dos categorías que se superponen: sistemas de control regular y procedimientos especiales. Los sistemas de control regular o periódico tienen como objetivo establecer un diálogo entre la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)¹⁵¹ y los Estados Miembros. Cada Estado tiene la obligación de presentar un informe periódico a la Oficina Internacional del

¹⁵¹ La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) está integrada por una veintena de personalidades independientes con elevado nivel de cualificación en el terreno jurídico o social, especializadas en cuestiones laborales. Los miembros de la CEACR son nombrados por el Consejo de Administración y permanecen en su cargo por un período de tres años, sujeto a renovación. Estos, no representan a sus respectivos gobiernos. La principal función de esta Comisión es supervisar regularmente la aplicación de los Convenios adoptados por la OIT. Para ello, examina los informes y memorias que -en cumplimiento de los artículos 19, 22 y 35 de la Constitución de la OIT- los Estados remiten a la organización. Esta Comisión se limita a asesorar a la CIT y a sus comisiones sobre hechos relacionados con la aplicación normativa y no tiene facultades judiciales, ni es competente para dar interpretaciones vinculantes sobre los convenios o para pronunciarse a favor de una u otra interpretación en caso de ambigüedad o conflicto (Wisskirchen, 2007:297).

Trabajo sobre las medidas -de naturaleza legal y práctica- que hayan sido adoptadas para la aplicación de los convenios ratificados. Estos informes son examinados por la CEACR que, anualmente, elabora un informe exponiendo las conclusiones obtenidas y los datos más relevantes. El Informe de la Comisión se presenta a la Conferencia Internacional del Trabajo y se somete al examen de un comité tripartito, integrado por delegados de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores.

Este procedimiento tiene tres modalidades. En primer lugar, el Art. 22 de la Constitución de la OIT se refiere a la obligación de los Estados de presentar una memoria anual sobre los convenios ratificados. Inicialmente, estas memorias debían presentarse cada año, pero -tras las reformas de 1959, 1976, 1993 y 2000- se presentan cada dos años, en el caso de los convenios fundamentales y los convenios más significativos desde el punto de vista de la gobernanza¹⁵², y cada cinco años, en lo que respecta a otros convenios. Sin embargo, en su 306ª reunión (en noviembre de 2009), el Consejo de Administración decidió que el ciclo de presentación pasaría a ser de tres para los convenios fundamentales y los convenios de gobernanza y mantener el ciclo de cinco años para los otros convenios. (OIT, 2011d:13, Párrafo 29). En segundo lugar, el procedimiento se aplica, tal como dispone el Art. 19.5 de la Constitución, respecto a la obligación de informar sobre los convenios no ratificados. Así, cuando la organización lo requiera, los gobiernos deben presentar informes explicando las razones por las cuales no han ratificado alguno de los Convenios de la OIT e incluir en ellos información sobre el estado de su legislación y la práctica en ese momento, precisando, además, en qué medida se ha puesto o se pretende poner en ejecución cualquiera de sus disposiciones por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho instrumento. Estos informes son subsecuentemente analizados por la CEACR. En tercer lugar, los Estados también están obligados a informar sobre la aplicación de las recomendaciones en su legislación y en la práctica, precisando si las disposiciones de una determinada recomendación se han ejecutado o se han puesto o se proponen a hacerlo. En este segundo supuesto, se han de precisar las modificaciones que se consideren necesarias para su aplicación¹⁵³. Respecto a estas tres

¹⁵² Existen cuatro convenios, centrales para el funcionamiento del sistema de normas internacionales del trabajo, fueron designados por el Consejo de Administración como convenios prioritarios. Estos, también son llamados convenios de gobernanza pues la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una mundialización equitativa -adoptada en el 2008- los considera trascendentales en dicho ámbito. Así, el Convenio sobre la inspección del trabajo, adoptado en 1947 (C.81), el Convenio sobre la política del empleo, adoptado en 1964 (C.122), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), adoptado en 1969 (C.129) y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), adoptado en 1976 (C.144) son considerados convenios de gobernanza.

¹⁵³ Así lo dispone el Art. 19.6, literal d), de la Constitución de la OIT.

modalidades, la Constitución de la OIT dispone que los Estados envíen copias de sus informes a las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores (Art. 23.2), lo que refuerza el sistema tripartito y sirve de mecanismo de control, permitiendo a la organización -como señala Arias Domínguez (2009:100)- corroborar la veracidad de los datos ofrecidos por los gobiernos sobre el nivel de cumplimiento de los convenios.

En todos estos procedimientos de control regular, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ejerce un rol instrumental, llevando a cabo la revisión de los informes presentados, solicitando aclaraciones a los gobiernos, preparando informes acerca de los progresos y dificultades de la implementación y emitiendo observaciones en situaciones de violaciones graves en curso. La CEACR también se encarga de publicar anualmente un informe en el que se examina la legislación interna de todos los Estados Miembros sobre un área o tema específico de la regulación laboral, con independencia de que los convenios relacionados hayan sido ratificados o no por los Estados. Para desempeñar eficazmente su labor esta Comisión tiene potestad incluso de abordar un problema potencial, a través de una solicitud de información directa a cualquiera de los Estados miembros. También puede ocurrir que, mientras se discute el informe de la Comisión de Expertos en la CIT, se exponga el caso específico de un Estado y se le solicite comentarios explicativos respecto a las dificultades de implementación.

Para los Convenios considerados fundamentales¹⁵⁴, existe un sistema de control especial. Se requiere a todos los Estados miembros la notificación obligatoria independientemente de que los hayan ratificado o no. Esta obligación se contiene en el numeral 2 de la Declaración de 1998, donde se establece que los Estados miembros tienen un compromiso, derivado de su mera pertenencia a la Organización, de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución de la OIT, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios. El procedimiento para cumplir con este sistema de control se encuentra en el anexo de *Seguimiento a la Declaración*. Este incluye, en su sección II, un procedimiento de seguimiento anual para los convenios fundamentales no ratificados. En el literal B) de la mencionada sección se establece que el seguimiento se basa “...memorias solicitadas a los Miembros en virtud del artículo 19,

¹⁵⁴ Se denominan Convenios fundamentales aquellos que regulan principios y derechos reconocidos como tales por la “Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998. Los convenios fundamentales son ocho y regulan ámbitos como la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

párrafo 5, e) de la Constitución de la organización¹⁵⁵”. más adelante. la disposición añade que estas memorias tendrán la finalidad de “...obtener de los gobiernos que no hayan ratificado alguno de los convenios fundamentales información acerca de los cambios que hayan ocurrido en su legislación o su práctica...”. Finalmente, el anexo dispone -en su Parte II, Literal B, numeral 2 - que todas estas memorias serán examinadas por el Consejo de Administración. Este, en su sección III, también hace referencia a la elaboración de un informe global que tratará, cada año, una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales. Este es responsabilidad del Director General, quien se servirá de la revisión de las memorias de los Estados para elaborar y presentar, en este documento, un cuadro de indicadores de la aplicación de los convenios fundamentales en todos los Estados. Este informe se presenta a la CIT con el objeto de someterlo a una discusión tripartita. Posteriormente, corresponderá al Consejo de Administración, en el curso de una de sus reuniones subsiguientes más próximas, extraer las conclusiones de dicho debate, en lo relativo a las prioridades y a los programas de acción en materia de cooperación técnica que haya que aplicar durante el período cuatrienal correspondiente¹⁵⁶.

El momento clave en todos estos mecanismos de control regular se produce cuando la CEACR, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia¹⁵⁷ y del pleno de la CIT extraen conclusiones de todas las memorias e informes presentados por los Estados Miembros, elaborando dos informes escritos de consulta pública. Por tanto, la fiscalización pública y repetida del cumplimiento que cada Estado miembro da a las normas de la OIT es lo que realmente ejerce una presión política y moral en los Estados miembros.

Además de las medidas de supervisión regular, existen también procedimientos especiales que, tal como los describen Kombos y Hadjisolomou (2007:16), tienen una naturaleza cuasi-judicial mucho más contradictoria. El primero de estos mecanismos se encuentra previsto en el Art. 24 de la Constitución de la organización, en él que se prevé la

¹⁵⁵ Esta disposición señala entre las obligaciones de los Estados miembros que estos han de “...informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio”, además deben precisar en qué medida han puesto o se proponen poner en ejecución cualquiera de sus disposiciones, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo” y en el caso que no exista ratificación, han de precisar “las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio” (Art. 19 Párrafo 5, lit. e de la Constitución de la OIT, 1919).

¹⁵⁶ Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Anexo: seguimiento de la Declaración, parte III. Informe Global, B. Modalidades (1998, “Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo”).

¹⁵⁷ La Comisión de Aplicación de Normas es una comisión permanente de la Conferencia Internacional del Trabajo. Esta regulada por el Art. 7 del Reglamento de la CIT y su mandato es analizar las actuaciones y las memorias de los Estados miembros y, en último término presentar informes escritos en sesión plenaria (Wisskirchen, 2005:304).

posibilidad de que las organizaciones de empleadores y de trabajadores presenten una reclamación cuando consideren que un Estado no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio.¹⁵⁸ En estos casos, el Consejo de Administración establece un comité *ad hoc* para examinar la queja y hacer recomendaciones que, posteriormente, son examinadas por el Consejo de Administración, quien puede solicitar al Estado su comparecencia en el momento en que se considere el asunto. Incluso, según el Art.26, en caso de faltas graves por incumplimiento de convenios existe la posibilidad de que los actores legitimados - los Estados Parte del convenio, los delegados de la CIT y el Consejo de Administración- presenten quejas contra el Estado Miembro no cumplidor¹⁵⁹. El mismo Art. 26 señala que, en caso de que una queja se admita a trámite, se procederá a designar una comisión de encuesta para estudiar la cuestión planteada y preparar un informe que será sometido a debate en el Consejo de Administración¹⁶⁰. El Estado aludido deberá responder, en los tres meses siguientes, si acepta las propuestas contenidas en este informe o si no las acepta, pudiendo, en este último caso, apelar ante la Corte Internacional de Justicia. Finalmente, en el Art. 33 de la Constitución viene recogida la posibilidad de que la CIT adopte “las medidas que estime convenientes” -y que no se especifican- para que se cumplan las recomendaciones de una comisión de encuesta o se acate una decisión de la Corte Internacional de Justicia¹⁶¹. Debe notarse que el incumplimiento de los compromisos asumidos en materia de libertad sindical y derecho de asociación están

¹⁵⁸ El número de reclamaciones presentadas por este cauce ha aumentado considerablemente con los años, aunque cunde la impresión de que se está instrumentalizando esta posibilidad para ventilar en la tribuna internacional conflictos políticos de ámbito interno. Sobre este particular, existen autores y académicos que opinan que cuando se afirma que el derecho sustantivo de un Estado no se ajusta a las normas de la OIT lo que en realidad se pretende es reforzar indirectamente, por conducto de la OIT, la presión que los sindicatos ejercen en el legislador nacional (Wisskirchen, 2005:296).

¹⁵⁹ Este procedimiento de presentación de quejas es muy engorroso, por lo que no se hizo uso de él durante los primeros cuarenta años de existencia de la organización y, desde entonces, su aplicación ha sido esporádica (Kombos y Hadjisolomou 2007:17).

¹⁶⁰ La última vez que tuvo lugar dicho procedimiento fue en 2003-2004 contra Bielorrusia. Para más información véase OIT: Derechos sindicales en Bielorrusia Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por parte del Gobierno de la República de Bielorrusia de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Ginebra, 2004.

¹⁶¹ Esta vía se siguió por primera vez contra Myanmar (antigua Birmania) en la reunión de la Conferencia del año 2000. Pese a las exhaustivas recomendaciones presentadas en el informe de una comisión de encuesta de 1998, el Gobierno no había cumplido la obligación de erradicar la sistemática y muy extendida práctica del trabajo forzoso. Por ello, la resolución -adoptada en virtud del Art. 33 de la Constitución- dispuso la suspensión de todo tipo de asistencia por parte de la organización a dicho país y, entre otras cosas, exhortó a los Estados Miembros a reconsiderar sus relaciones económicas con Myanmar. Esta misma resolución instruía a la Comisión de Aplicación de Normas para que celebrara una reunión especial con el objetivo de evaluar hasta que punto Myanmar cumplía efectivamente sus obligaciones para con la OIT (Wisskirchen, 2005:295).

sometidos a un procedimiento especial. Su tramitación corresponde a un órgano constituido expresamente para tratar estos asuntos: el Comité de Libertad Sindical¹⁶².

En síntesis, puede afirmarse que el control y seguimiento del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo está respaldado por un sistema que privilegia elementos de persuasión sobre mecanismos coactivos de ejecución. En este sentido se expresa Bonet (2007:181), quien considera que el control institucionalizado de la OIT se apoya más en dicha persuasión, así como en la rectificación de fallos en la conducta de Estados miembros y, en todo caso, en la presión de argumentos políticos o morales, que en una voluntad explícita de juzgar y sancionar jurídicamente a sus constituyentes. No se trata de exigir al Estado que incumple una responsabilidad al estilo clásico de orden civil, basada en la culpabilidad y en el daño producido o causado, si no de la exención de una responsabilidad característica en el plano internacional dentro de la propia organización. Aunque pueda parecer inocuo o insustancial, este tipo de responsabilidad puede tener gran eficacia, dada la necesidad de todo Estado de ser reconocido como tal en el plano internacional. Siendo, en definitiva, una responsabilidad de menor fuste en el plano jurídico positivo, tiene gran repercusión en el plano político institucional (Arias Domínguez, 2009:98).

En todo caso, imponer normas internacionales que sean cumplidas por los Estados es una tarea delicada. En tal sentido, los mecanismos de la OIT para asegurar el cumplimiento deben ser representativos de la estricta dicotomía entre los Estados y las organizaciones internacionales, debiendo estas últimas demostrar deferencia a los derechos soberanos. Así, el control sobre el cumplimiento que debe llevar a cabo la organización no puede comportar el cercenamiento de las competencias soberanas de los Estados o la modificación de su sistema de fuentes. La OIT ha puesto en pie un sistema relativamente rico de fiscalización, pero que desemboca en el terreno de la información (memorias, recomendaciones, comisiones de expertos), en el de la censura pública (respuesta a las quejas o reclamaciones formuladas) o en una actuación del Comité de Libertad Sindical. Es decir, el incumplimiento de los convenios ratificados desencadena actuaciones que censuran la conducta del correspondiente Estado,

¹⁶² La libertad sindical y la negociación colectiva son principios fundacionales de la OIT por lo que, poco tiempo después de la adopción de los Convenios 87 y 98 -encargados de regular dichos principios-, la organización concluyó que garantizar su aplicación requería procedimientos especiales de control. Así, en 1951, se instituye el Comité de Libertad Sindical (CLS) cuya principal función es examinar las quejas presentadas en relación a la violación del principio de libertad sindical por parte de cualquiera de los Estados miembros, hubiese o no ratificado los convenios pertinentes. El CLS es un Comité del Consejo de Administración y está compuesto por un presidente, tres representantes de los gobiernos, tres de los empleadores y tres de los trabajadores. Para profundizar sobre los procedimientos de control del ejercicio del derecho de libertad sindical puede consultarse a Arias Domínguez (2009) Págs.112-126.

siendo así que la eficacia del control depende del prestigio de la propia Organización. En definitiva, estamos ante un control político más que jurídico (Bonet, 2009:vii).

En cualquier caso, el objetivo de este sistema es mejorar la aplicación de las normas laborales internacionales a través del examen de su cumplimiento. Aunque la OIT no este equipada con mecanismos de aplicación que puedan utilizar la imposición de sanciones drásticas, se le han concedido las facultades de un órgano político al que se le encomienda la creación de normas que, luego, son incorporadas a nivel nacional a través de una cooperación efectiva con los Estados, garantizándoles a las autoridades nacionales un alto grado de responsabilidad discrecional en la transposición. Por lo tanto, la implementación de las normas de la OIT depende más de la cooperación y el dialogo que de la imposición. En consecuencia, el éxito en la aplicación conjuga las obligaciones jurídicas de los Estados miembros con el compromiso de la organización de ofrecer a los mismos su colaboración y asesoramiento para universalizar el respeto efectivo de los estándares jurídicos vigentes.

6. Evolución de las normas internacionales del trabajo para la igualdad de género

En sus más de 90 años de trayectoria y a pesar de las profundas transformaciones históricas, sociales y políticas ocurridas a nivel global, la OIT ha mantenido sus objetivos iniciales inalterados, el mantenimiento de la paz y la consecución de la justicia social a través del establecimiento de normas mínimas del trabajo han sido sus fines fundamentales. Sin embargo, las políticas y las normas destinadas a llevar a cabo estos objetivos han evolucionado para adaptarse a dichas transformaciones.

Las normas que regulan el trabajo de las mujeres no han escapado a estos cambios y su evolución ha ido estrechamente ligada a la reevaluación de la discriminación y la igualdad de hombres y mujeres en la sociedad. Las ideas acerca de las causas de la discriminación sexual en el trabajo y de las medidas y estrategias más eficaces para erradicarla han ido cambiando a través de los años, reflejando las diferentes concepciones sobre el rol social de la mujer y las relaciones de género en el trabajo. Estos cambios influyeron en el derecho nacional e internacional, transformando favorablemente las políticas y normativas de la organización, en algunos casos y, en otros, perpetuando estereotipos derivados de la división sexual del

trabajo¹⁶³. Esta evolución de las normas del trabajo ha sido un proceso largo y complejo, siendo preciso, para su estudio, dividirlo en períodos temporales que permitan observar detalladamente las tendencias normativas en cada momento histórico.

6.1. Antecedentes: primeros intentos de regulación a nivel nacional

La rápida expansión del capitalismo industrial impulsó, ya durante el siglo XIX, la aparición de las primeras leyes laborales a nivel nacional. En principio, estas leyes tenían como objetivo la protección de la niñez y, subsecuentemente, impusieron limitaciones y modificaron las condiciones del trabajo remunerado de las mujeres, especialmente en la industria. Su finalidad era alentar el cumplimiento de sus funciones domésticas y de cuidados, y evitar la competencia laboral con los hombres (Vosko, 2010:26-27). Así, los primeros intentos para establecer condiciones básicas de trabajo y empleo en Europa, América del Norte y otros contextos industrializados estuvieron centrados en la “protección de las mujeres”. Siguiendo esta tendencia, países como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Australia y Francia¹⁶⁴ elaboraron – a partir de 1830- legislación laboral para la protección de las mujeres. Estas normas imponían limitaciones a sus jornadas laborales, les prohibían el trabajo nocturno y el trabajo con sustancias peligrosas, fijaban mínimos salariales en industrias feminizadas e incluían protección especial para la maternidad. Se puede afirmar que, en general, la legislación ponía límites a la participación de las mujeres en la fuerza laboral y, en la mayoría de los casos, imponía el confinamiento obligatorio para las embarazadas y las nuevas madres, así como prohibiciones ocupacionales para el resto. De esta manera, la particular protección de la mujer trabajadora condujo a su progresiva marginación del mercado de trabajo, lo que permitió a los trabajadores reivindicar salarios más altos, dando origen a la noción de “salario familiar”¹⁶⁵.

¹⁶³ Así lo entiende Wikander (2007:01), para quien la OIT es una de las estructuras que más ha contribuido a sostener la exclusión de las mujeres del mercado de trabajo. En este sentido, señala que la organización, al privilegiar en su política y su normativa el papel reproductor de la mujer por encima de su rol en la producción, ha privado a las mujeres de una ciudadanía económica equivalente a la de los hombres.

¹⁶⁴ La introducción de la legislación protectora para mujeres ocurrió en momentos históricos distintos en cada uno de los referidos Estados. No obstante, las normas destinadas a fijar la duración de su jornada laboral, a prohibir su trabajo nocturno, a fijar salarios mínimos para ellas, a regular el uso de sustancias peligrosas y a proteger la maternidad compartían elementos comunes (Vosko, 2010:27).

¹⁶⁵ Las mujeres eran percibidas como encargadas de garantizar la crianza de los futuros trabajadores que asumirían los retos del nuevo mundo industrializado con lo que el trabajo fuera del hogar, que obligaba a las mujeres a apartarse de estas obligaciones, debía ser evitado. Desde esta perspectiva, la legislación laboral y el movimiento obrero empezaron a propugnar el establecimiento de un salario familiar que le permitiera a los trabajadores mantener a sus esposas e hijos en forma adecuada. El salario familiar posicionó entonces a las mujeres casadas como dependientes, reforzando los efectos de la legislación laboral de protección que -asumiéndolas como madres potenciales- las limitaba y desanimaba su contratación. De este modo, la legislación, al hacer responsable a los hombres por la manutención económica de sus esposas e hijos, y el sistema de seguridad social, al

En esa época también empezaron a surgir y a organizarse los movimientos obrero y de mujeres¹⁶⁶. Respecto a este último, Stienstra (1994:43) señala que, entre 1840 y 1920, las mujeres empezaron a organizarse activamente para conseguir objetivos como el sufragio y llevar a cabo actividades en favor de la paz. Las integrantes de estos grupos provenían, en su mayoría, de países industrializados y eran, con frecuencia, de clase media alta o de la elite burguesa de las sociedades más avanzadas. Algunas de estas agrupaciones estaban comprometidas con objetivos feministas e incluso se definían como tales. Durante los primeros años, algunos grupos creían en la superioridad moral de las mujeres, otros, sin carácter feminista fueron espacios propicios para llevar a cabo actividades de reforma social o esfuerzos para combatir problemas de las mujeres como, por ejemplo, “la trata de blancas”. Con el paso del tiempo, el feminismo de muchas de estas agrupaciones estuvo más influido por las convicciones acerca de la igualdad de derechos de hombres y mujeres que por la superioridad moral. En definitiva, estos grupos permitieron a las mujeres de clase media, especialmente en Inglaterra, Francia y Estados Unidos, organizarse para luchar por sus derechos. Varias mujeres que encabezaron movimientos como el Abolicionista¹⁶⁷ (1830-1865), el Movimiento por la Templanza¹⁶⁸ (1870-1880) y, sobre todo, el Movimiento Sufragista¹⁶⁹, lograron el liderazgo político y militante que dio forma al movimiento internacional de mujeres.

favorecer a las mujeres que no trabajan y asumirlas como carga de su marido, profundizaron la noción de que las mujeres no debían trabajar (Caamaño, 2008:327).

¹⁶⁶ Estos movimientos globales iniciaron conversaciones que trascendieron las fronteras nacionales, dando origen a redes sociales organizadas a nivel supranacional. La configuración de estas redes reflejaba la distribución del poder político de la época, con lo que su alcance rara vez se extendía fuera de Europa y América del Norte. Así, aunque los debates lograron superar las fronteras geográficas, estos fueron bastante limitados y euro-centristas (Prügl, 1999a:29).

¹⁶⁷ El movimiento abolicionista proclamaba la igualdad universal, por lo que constituyó una de las raíces del movimiento sufragista. Destacadas sufragistas -como Lucretia Mott, Elizabeth Cady Stanton o Susan Anthony- fueron con anterioridad militantes del abolicionismo. El lenguaje y el discurso del abolicionismo hizo emerger temas como la extensión del sufragio, la desigual situación de las mujeres, la autoridad patriarcal -como extensión de la autoridad de los amos sobre los esclavos- o el abuso físico y la violencia sexual de los maridos sobre las mujeres. Las relaciones entre abolicionistas y sufragistas se rompieron en 1840 con motivo de la celebración en Londres de la Convención Mundial contra la esclavitud. A ella asistieron -como parte de la delegación estadounidense- Lucretia Mott y Elizabeth Cady Stanton, pero no se les permitió participar, lo que les condujo a concebir la primera Convención sobre los Derechos de la Mujer, que tendría lugar en Seneca Falls, en el estado de Nueva York en 1848 (Sánchez Muñoz, 2005: 40-43).

¹⁶⁸ El Movimiento por la Templanza fue un movimiento social que criticaba el consumo de alcohol y promovía la abstinencia total, abogando a favor de la adopción de leyes para prohibir su consumo. Tuvo difusión especialmente en países de cultura anglosajona, tales como Inglaterra, Estados Unidos, Australia, Canadá, Irlanda y Nueva Zelanda. Un grupo representativo de este movimiento fue la Sociedad Norteamericana por la Templanza (*American Temperance Society*) que, fundada en 1826, llegó a aglutinar a 8.000 agrupaciones locales y más de un millón y medio de miembros. Debido a la correlación entre el alcoholismo y la violencia doméstica, el Movimiento por la Templanza se vincula con otros movimientos por los derechos de la mujer (Sánchez Muñoz, 2005:48-50).

¹⁶⁹ Este movimiento estuvo conformado por mujeres pertenecientes a las clases media y alta que tenían acceso a la educación y al discurso de emancipación emanado de pensadoras y filosofas en promotoras de la vindicación de la mujer. Las sufragistas asumían que el reconocimiento constitucional de las mujeres como titulares de derechos

Inicialmente, el énfasis de estas organizaciones de mujeres estuvo centrado en la consecución de iguales derechos civiles y políticos, aunque, algunas ejercieron oposición contra las primeras leyes laborales de protección. Protestas en contra de este tipo de legislación se registraron desde finales de 1880¹⁷⁰, fundadas en que la normativa de protección generaba desigualdad en el mercado laboral al intensificar la reticencia de los empleadores a contratar mujeres, cercenando las oportunidades de estas últimas para competir por un puesto de trabajo en igualdad de condiciones. Los opositores a dicha normativa perseguían la igualdad sexual en el mercado laboral, con el fin de alcanzar una “ciudadanía económica” igualitaria, considerando incluso que este objetivo revestía mayor importancia que la ciudadanía política representada a través del sufragio (Wikander, 2007:02).

En los Congresos Socialistas, en su mayoría dominados por hombres, el asunto de las leyes laborales protectoras siempre ocupaba un lugar destacado en la agenda. De hecho, en el *Socialist International Labour Congress*, celebrado en París en 1889, se aprobó una resolución sobre legislación laboral general que resaltaba la importancia de una jornada diaria de 8 horas para todos los trabajadores. Sin embargo, de acuerdo con una resolución anterior adoptada dos décadas antes, en la que se reprobaba el empleo nocturno de las mujeres, se aprobaron dos resoluciones en las que, por un lado, se prohibía el trabajo nocturno de mujeres y niños y, por otro, la participación de las mujeres en trabajos industriales que pudieran dañar sus órganos femeninos. A pesar de su aprobación, hubo voces disidentes como la de Clara Zetkin¹⁷¹, quien se opuso a las limitaciones en el trabajo asalariado de las mujeres esgrimiendo que “si deseamos que las mujeres sean seres humanos libres y que tengan los mismos derechos que los hombres en nuestra sociedad, el trabajo de la mujer no debe ser prohibido ni limitado excepto en ciertos casos aislados” (Vosko, 2010:39).

Las leyes protectoras eran reivindicadas por la institución Estatal, por mujeres reformistas, filántropos. Según Vosko (2010:28), los abogados de este tipo de legislación

y, específicamente del derecho al voto, llevaría, consecuentemente a la consecución de la igualdad en los distintos ámbitos de la vida social (Pineda, 2012:4).

¹⁷⁰ Una de estas protestas tuvo lugar -como señala Wikander (2007:02)- en el *International Congress for Protective Labour Legislation*, celebrado en 1897. En esta oportunidad la socialista francesa Marie Bonneval, intervino dos veces para expresar su desacuerdo frente a la adopción y aplicación de legislación protectora para mujeres y defender la igualdad de derechos entre los sexos. No obstante, sus intervenciones fueron prácticamente eliminadas de las minutas oficiales del encuentro.

¹⁷¹ Clara Zetkin (1857-1933) fue una política comunista alemana muy influyente que se dedicó a luchar por los derechos de la mujer y a impulsar el movimiento femenino en la socialdemocracia alemana. Lideró la Oficina de la Mujer del Partido Socialdemócrata Alemán y, en 1907, fundó la “*Socialist Women International*” (SWI). En vista del creciente número de organizaciones nacionales de mujeres socialistas establecidas a finales de 1800, Clara Zetkin, coordinó esfuerzos para realizar la Primera Conferencia Internacional de Mujeres, que se celebró durante 1910 en Copenhague. En dicha oportunidad surge la propuesta de instituir el 8 de marzo el Día Internacional de la Mujer, propuesta que fue ampliamente acogida (Stienstra, 1994:50).

entendían que con ella se garantizaba la defensa de los deberes maternales de protección a los no nacidos y el cumplimiento de las obligaciones domésticas, “la preservación de la nación” y la, supuesta, menor aptitud física y moral de las mujeres para participar en ciertas formas de empleo y ocupación. En concreto, tres razones justificaban la legislación laboral protectora: por un lado, la diferente habilidad y capacidad física de las mujeres para soportar los trabajos industriales y por otro lado, los efectos que dichas labores tenían en su capacidad reproductiva, en la crianza de sus hijos y en su salud¹⁷². Así mismo, se intentaba velar por la moralidad de las mujeres¹⁷³ que trabajaban en la industria (Määttä, 2008b:68). Así, como advierte Caamaño (2008:177), la legislación protectora y su objetivo de defensa de la familia, trató de moralizar a las clases trabajadoras, sobre todo mediante la reclusión de las mujeres en el espacio doméstico. De este modo se concreta un modelo doméstico y familiar que sobrevalora el papel de la mujer como esposa y madre y en el que su única competencia son las actividades domésticas y los cuidados y educación de los hijos en el ámbito privado del hogar, mientras que la responsabilidad de proveer los medios de subsistencia y representar a la familia en el espacio público se atribuye exclusivamente a los varones.

Así, las leyes de protección laboral tenían su fundamento, bien en el rol reproductor de las mujeres, bien en sus múltiples diferencias respecto a lo que en ese momento se consideraba la norma: el trabajador masculino¹⁷⁴. Esto se hace evidente para Withworth (1996:127), quien destaca que, en la mayoría de los casos, la protección nunca se aplicó a categorías laborales consideradas “aceptables” para las mujeres: las intermitentes, las llevadas a cabo en el ámbito doméstico o las vinculadas a los cuidados. Pueden citarse, por ejemplo, las empleadas del hogar,

¹⁷² La baja natalidad y las altas tasas de mortalidad de niños pequeños en muchos países de Europa generaron, durante el último cuarto del siglo XIX, una preocupación extendida entre los responsables de elaboración de políticas (Jenson, 1986:15-16). Por ejemplo, en Gran Bretaña y Francia, la mortalidad infantil y la salud pública fueron los principales problemas sociales vinculados, no sólo a las necesidades de la fuerza laboral y a los requisitos para la defensa nacional, sino a la “cuestión social” en general. En respuesta, estos países promulgaron legislación laboral de protección para las mujeres encaminada a proteger la salud materno-infantil y reducir la tasa de mortalidad de niños, pues para ese momento se creía que, como apunta Määttä, (2008b:68), el trabajo de las mujeres en las fábricas e industrias tenía un impacto negativo en la salud de los niños. Así, se argumentaba que los embarazos de las trabajadoras eran más peligrosos pues no recibían los cuidados y el descanso conveniente y que cuando las mujeres trabajaban los niños pequeños eran descuidados o dejados a cargo de personas no aptas o irresponsables. Además, se cuestionaba la salubridad y las condiciones sanitarias de los hogares de las trabajadoras pues se esgrimía que estas no tenían tiempo para su mantenimiento. Así, el objetivo general de proteger la salud, en especial la infantil, implicó limitar la participación de las mujeres en el trabajo.

¹⁷³ Inicialmente, se percibía que la moralidad de las mujeres era puesta en “riesgo” al trabajar fuera del hogar, con lo que era necesario reforzar los estándares sociales de fidelidad sexual de estas hacia sus esposos para así, resguardar la familia como pilar de la sociedad y asegurar la reproducción de la clase obrera (Määttä, 2008b:68).

¹⁷⁴ Una evidencia de esto es que, aún cuando fueron múltiples los debates surgidos en torno a la conveniencia o no de aplicar normas de protección laboral que limitaran el trabajo de las mujeres, nunca se cuestionaron o discutieron asuntos relativos a la participación de los hombres en el trabajo asalariado, la conveniencia de que los hombres participaran en determinadas áreas de actividad, ocupaciones o en cierto tipo de industria nunca fue objeto de debate y tampoco lo fue la necesidad de su participación en las labores domésticas y su incompatibilidad con el trabajo (Vosko, 2010:28).

las trabajadoras agrícolas, las trabajadoras familiares, las trabajadoras en pequeños talleres, las camareras o las enfermeras.

La cuestión de la legislación protectora dividió el movimiento de mujeres. En este sentido Määttä (2008b:68) señala que el debate estaba centrado en determinar lo que era mejor para las mujeres: la igualdad de derechos o su diferenciación con respecto a los hombres. Quienes apoyaban la idea de que las mujeres y hombres debían tener diferentes derechos - muchas de ellas, mujeres pertenecientes a los sindicatos- enfatizaban la importancia de las diferencias biológicas entre los sexos y, consecuentemente, argumentaban que estas debían reconocerse mediante el establecimiento de derechos diferenciados. Así, apoyaban la prohibición del trabajo nocturno y la fijación de salarios mínimos para las mujeres. En contraposición, aquellos que defendían la igualdad de derechos consideraban que hombres y mujeres eran iguales ante la ley. Su estrategia estaba basada en la expectativa de que la igualdad de derechos llevaría a la igualdad de resultados, siendo estos resultados la igual distribución de recursos y condiciones.

Así, las primeras etapas de evolución en la regulación internacional del trabajo estuvieron caracterizadas por los debates sobre la conveniencia de la aplicación de medidas de protección. Estos debates se dieron sobretudo en las reuniones de grupos socialistas, en congresos y asambleas de mujeres y en las reuniones de mujeres socialistas y socialdemócratas¹⁷⁵. Las divisiones se exacerbaban con la, ya referida, formación del *International Council of Women* –en 1888- cuyos radicales e internacionales objetivos iniciales fueron reprimidos por la amplia coalición de grupos de mujeres que acudieron a su primera reunión en Washington. De este modo, esta terminó conformando una organización patrocinada por Estados Unidos que incluía, principalmente, representantes de América del Norte y de Europa Occidental y con una visión predominantemente conservadora y eurocéntrica. El *Council* estuvo liderado durante casi 40 años por Lady Aberdeen¹⁷⁶, una escocesa que mantenía que la primera misión de una mujer era su “hogar” (Vosko, 2010:39-9).

¹⁷⁵ Por ejemplo, en el Congreso Internacional por los Derechos de las Mujeres celebrado durante 1878 en París, uno de los asuntos centrales fue la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres. Sin embargo, no se alcanzó consenso acerca de si debía o no apoyarse la legislación protectora a ese respecto. Este y otros debates similares se mantuvieron en los siguientes diez congresos celebrados a lo largo de Europa y Estados Unidos (Vosko, 2010:38).

¹⁷⁶ Ishbel María Hamilton-Gordon, Marquesa de Aberdeen y Temair (1857-1939) fue una escritora y filántropa escocesa, defensora de las causas de las mujeres que, con la colaboración de su esposo, el político Liberal John Campbell Hamilton-Gordon -conocido como el Conde de Aberdeen- logró fundar la *Onward and Upward Association*, una asociación para la recreación y educación de mujeres jóvenes empleadas en granjas rurales de Aberdeenshire. En 1897 su marido fue gobernador en Canadá y allí fundó la “Orden Victoriana de Enfermeras del Canadá”, convirtiéndose en la primera presidenta de la organización. A su regreso al Reino

Estos antecedentes legislativos nacionales y los debates generados sobre la legislación protectora fueron decisivos en la determinación de las nuevas normas laborales internacionales. Así, las prohibiciones del trabajo nocturno de las mujeres en la industria y la utilización de fósforo blanco en la producción de cerillas fueron los primeros asuntos regulados en normas laborales de alcance internacional¹⁷⁷. Estas normas se adoptaron en 1906 por la ya mencionada Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores. En su aprobación hubo poco debate y, precisamente, se escogió la prohibición del trabajo nocturno primer tema para la regulación internacional por considerarse poco controvertido¹⁷⁸, generando un éxito rápido en el ámbito de la legislación laboral internacional (Withworth, 1994:09; 1996:127; OIT, 2001:26). Sin embargo, este convenio generó cierta resistencia con posterioridad a su adopción, pues algunos Estados y varios grupos feministas se oponían a su aplicación. En Suecia, por ejemplo, el Parlamento rechazó la ratificación del Convenio de Berna de 1906. Algo similar ocurrió en Dinamarca que aunque lo había firmado con reservas nunca lo ratificó a causa de la oposición del movimiento de mujeres (OIT, 2001:29). Más allá de este movimiento, las sindicalistas danesas y suizas protestaron contra la prohibición del trabajo nocturno en el Congreso de Mujeres Socialistas celebrado en 1910 en Copenhague. Sin embargo, sus demandas de limitar la protección laboral a los casos de mujeres embarazadas y durante un tiempo posterior al alumbramiento, no fueron acogidas por las otras mujeres socialistas presentes. Entre ellas, se encontraba Clara Zetkin quien, para entonces, había cambiado su posición y era una firme defensora de la protección de las mujeres a través de la legislación laboral¹⁷⁹. En este sentido, consideraba pertinente dar un trato diferente a todas las mujeres y protegerlas como a madres potenciales, por lo que, brindó un amplio apoyo a la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres (Wikander, 2007:02).

Los debates sobre las ventajas y desventajas de la legislación protectora para las trabajadoras tuvieron lugar entre los sindicalistas, la clase trabajadora y el feminismo liberal, las

Unido, la marquesa de Aberdeen asumió la lucha contra la tuberculosis, y fundó la “*Women’s National Health Association*”. En 1893 fue elegida presidenta del ICW y sirvió en dicho cargo hasta 1899. Tras dicho período, retomó la presidencia dos veces más, la primera entre 1904 y 1920 y, la segunda, desde 1922 hasta 1939. Su cargo como presidenta de la ICW le permitió participar en la Conferencia de Paz liderando un comité que representaba a las organizaciones de mujeres (Lubin y Winslow, 1990:11).

¹⁷⁷ Más adelante, la Conferencia inaugural de la OIT, celebrada en 1919, retomaría estos mismos temas, así como la protección de la maternidad y el trabajo infantil.

¹⁷⁸ La Asociación Internacional escogió estos temas porque, además de constituir asuntos de interés para los trabajadores, eran poco controvertidos. En este sentido, Alcock (1971:12) señala que, en efecto, la adopción de ambos instrumentos se debió, sin duda, a la sabia elección de los asuntos propuestos para regulación, pues ambos temas generaban un amplio consenso en cuanto a la necesidad de su regulación.

¹⁷⁹ Zetkin, demostró este cambio durante el tercer Congreso de la Segunda Internacional, celebrado en 1893, cuando en los debates sobre la igualdad sexual se mostró a favor de la legislación protectora para mujeres y de la centralidad de la institución familia (Vosko, 2010:40).

reformistas y los filántropos. Por un lado, el feminismo liberal y la socialdemocracia consideraban que la legislación protectora era discriminatoria, lo que era consecuente con su objetivo de conseguir la igualdad de derechos civiles y políticos para hombres y mujeres. En contraposición, un nutrido segmento de los movimientos sindicales, conformados mayoritariamente por trabajadores, veían la legislación protectora como una estrategia pragmática en la lucha contra la subordinación de las mujeres en los mercados laborales y, en último término, contra la explotación de la clase obrera como un todo. El resultado de esta contraposición de fuerzas fue un mosaico de legislación laboral protectora que gradualmente se consolidó en los países más industrializados y, posteriormente pasó a determinar la legislación laboral internacional.

En este punto es importante recordar que los principales propulsores de la institucionalización de la OIT, fueron Estados Unidos¹⁸⁰, Gran Bretaña y Francia¹⁸¹ lo que situó a estos países en una posición privilegiada para definir los lineamientos y orientaciones de sus primeras políticas y normativa. Sin embargo, cada uno de estos países mantenía distintas nociones acerca del género y del adecuado rol social de las mujeres. En Francia¹⁸², por ejemplo, las políticas estatales asumían normalmente que las mujeres trabajaban y debían hacerlo. En consecuencia, su vida como trabajadoras debía ser compatible con sus roles como madres y amas de casa. Así, la escasa legislación laboral francesa de protección¹⁸³ intentaba, en vez de apartar a la mujer del lugar de trabajo, encontrar modos para facilitar su trabajo remunerado. Por el contrario, en Gran Bretaña y Estados Unidos, las políticas estatales no eran favorables al trabajo de las mujeres. Como resultado la legislación protectora de estos países excluía a las mujeres de ciertos trabajos o de la fuerza de trabajo en general, otorgando primacía a su rol reproductor (Withworth, 1996:128).

¹⁸⁰ Aún cuando Estados Unidos asumió un significativo rol en la creación de la OIT, este no llegó a ser miembro de la organización hasta 1934. No obstante, fue el anfitrión de la primera Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Washington, aunque solo participó como observador.

¹⁸¹ Los Británicos fueron determinantes en la conformación de la estructura organizacional y moldearon los acuerdos necesarios para concretar su formación, pero fue Francia quien constituyó el poder central en la primera Conferencia Internacional del Trabajo, ocupando la dirección de la Oficina Internacional del Trabajo y liderando el Consejo de Administración (Withworth, 1996:124).

¹⁸² Francia y Rusia eran los únicos países que no asumían la tendencia general de considerar que el lugar de las mujeres era el hogar. De hecho, los responsables de políticas franceses aceptaban la participación laboral de las mujeres como un hecho cotidiano, con lo que el gobierno Francés se consideraba responsable de garantizar el balance apropiado entre la maternidad y el trabajo (Jenson, 1989:16-18).

¹⁸³ El gobierno francés adoptó muy pocas normas de protección laboral para las mujeres. De hecho, las primeras leyes de este tipo aparecieron en 1890. Por el contrario, el Reino Unido ya había adoptado las *British Factory Acts* casi cincuenta años antes. Estas regulaciones aprobadas por el parlamento establecían limitaciones en las condiciones y horas de trabajo de mujeres y niños laborando en la industria. Aunque las primeras regulaciones de este tipo aparecieron en 1802, las que se referían al trabajo de las mujeres se aprobaron en 1844 (Jenson, 1989:16-9).

Otro precedente fue la experiencia de regulación internacional de la *Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores* que, aunque breve, también reflejó una posición proteccionista y constituyó, de alguna manera, un modelo para la OIT.

Así, todos estos elementos constituyeron antecedentes que influyeron en la Organización Internacional del Trabajo y su normativa, aportando diferentes y, a veces, contradictorios enfoques sobre el apropiado rol de las mujeres en el hogar y el trabajo.

6.2. Normas de protección para las trabajadoras

Durante los primeros años, la OIT se centró en regular principalmente dos aspectos del trabajo de las mujeres: en primer lugar, su protección respecto a condiciones de trabajo malsanas o demasiado penosas, prestando especial atención a aquellas que pudieran amenazar su función reproductiva (embarazo, parto y lactancia) y, en segundo lugar, garantizarles condiciones de trabajo que les permitieran continuar atendiendo a sus responsabilidades familiares. En tal sentido adoptó varios convenios y recomendaciones sobre la protección de la maternidad, la protección contra riesgos químicos y físicos, la regulación del trabajo nocturno, del trabajo subterráneo, las horas de trabajo y los servicios de bienestar.

En Octubre de 1919, se celebró -como señalamos- la primera Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en Washington. Entonces se adoptaron seis convenios: dos relacionados con la situación de la infancia¹⁸⁴, otros dos referidos a las horas de trabajo y el desempleo¹⁸⁵ y, finalmente, dos Convenios más para la protección de las mujeres trabajadoras. En esta primera reunión se aprobaron también 6 Recomendaciones¹⁸⁶. De este modo, la 1ª Reunión de la CIT aprobó tres instrumentos destinados a regular el trabajo de las mujeres: el *Convenio relativo al*

¹⁸⁴ El primer instrumento adoptado por la OIT para regular el trabajo infantil fue el Convenio por el que se fija la edad mínima de admisión de los niños a los trabajos industriales (C.5) y el siguiente fue el Convenio relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria (C.6).

¹⁸⁵ En esta oportunidad fueron adoptados tanto el Convenio por el que se limitan las horas de trabajo en las empresas industriales a ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales (C.1), como el Convenio relativo al desempleo (C.2).

¹⁸⁶ Durante la 1ª Conferencia Internacional del Trabajo se adoptaron: la Recomendación sobre el desempleo (R.1), la Recomendación sobre la reciprocidad de trato a los trabajadores extranjeros (R.2), la Recomendación sobre la prevención del carbunco (R.3), la Recomendación sobre la protección de las mujeres y de los niños contra el saturnismo (R.4), la Recomendación sobre la creación de un servicio público de higiene (R.5) y la Recomendación sobre la aplicación del Convenio internacional adoptado en Berna en 1906, sobre la prohibición del empleo del fósforo blanco (amarillo) en la industria de las cerillas (R.6). De todas estas recomendaciones solo permanecen vigentes -y pendientes de revisión- la Recomendación sobre la prevención del carbunco (R.3), la Recomendación sobre la protección de las mujeres y de los niños contra el saturnismo (R.4) y la Recomendación sobre la aplicación del Convenio internacional adoptado en Berna en 1906, sobre la prohibición del empleo del fósforo blanco (amarillo) en la industria de las cerillas (R.6).

empleo de las mujeres antes y después del parto (C.03)¹⁸⁷, el *Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres* (C.04)¹⁸⁸ y la *Recomendación sobre la protección de las mujeres y de los niños contra el saturnismo* (R.04).

Esta Conferencia inaugural de la Organización ocurrió al mismo tiempo que se celebraba en Washington el *Congreso Internacional de Mujeres Trabajadoras*, donde se dieron cita representantes de Europa, América y Estados Unidos¹⁸⁹. Muchas de las mujeres asistentes habían estado presentes en la Conferencia de Paz de París, jugando un papel protagónico en la creciente red de organizaciones de mujeres¹⁹⁰. La mayoría de ellas participaron también en la Primera Conferencia Internacional del Trabajo como parte de las delegaciones y desempeñarían un importante trabajo en la OIT. Descontento por la escasa participación de las mujeres en la institucionalización de la Organización, el conjunto de los asistentes al Congreso Internacional de Mujeres promovió una plataforma para darles más voz y permitirles debatir lineamientos estratégicos.

La agenda del Congreso trataría en lo que se refiere al trabajo de las mujeres los mismos asuntos que la CIT. Entre ellos se incluía el empleo de las mujeres antes y después del parto, el trabajo nocturno y en condiciones insalubres, el trabajo infantil, la edad mínima para el empleo, la duración de la jornada laboral, la prevención y seguridad en el empleo y la aplicación de la Convención de Berna para la prohibición del empleo del fósforo blanco en la fabricación de cerillas. Además, la agenda del Congreso incluyó otros asuntos, de naturaleza más

¹⁸⁷ Este convenio fue revisado -como se verá más adelante- en 1952 y se adopta el “Convenio relativo a la protección de la maternidad (C. 103)”. Este último, es sometido a revisión durante el año 2000, dando pie a la adopción del “Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (C. 183)”. Para un análisis detallado de la evolución y del contenido de las normas de la OIT para la protección a la maternidad véase el Capítulo III del presente documento.

¹⁸⁸ Este convenio (C.4) fue revisado en 1934, adoptándose el “Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres (C. 41)”. Posteriormente, en 1948, también el Convenio No. 41 es sometido a revisión y se adopta el “Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria (C. 89)”. Tanto el Convenio No.4, como el Convenio No.41 fueron dejados de lado y no se encuentran abiertos a ratificación.

¹⁸⁹ Representantes de sindicatos provenientes de 19 países asistieron al Congreso Internacional de Mujeres. Doce países enviaron delegados acreditados. Así, estuvieron presentes las delegaciones de Argentina, Bélgica, el Reino Unido, Canadá, Checoslovaquia, Francia, India, Italia, Noruega, Polonia, Suecia y los Estados Unidos. Otros siete países, como Cuba, Dinamarca, Japón, Holanda, Serbia, España y Suiza, enviaron técnicos u observadores (Lubin y Winslow, 1990:25-4).

¹⁹⁰ Mujeres del Reino Unido, Gran Bretaña, Francia, Canadá, Italia y Noruega asistieron a este Congreso. Entre las más destacadas se encuentran, desde el Reino Unido, Margaret Bondfield -representante del British TUC- y Mary Mac Arthur -delegada de la *National Federation of Women Workers*-. Ambas mujeres formaban parte de la Organización Industrial Británica de Mujeres establecida para coordinar las actividades de los grupos de mujeres a nivel nacional. Desde Francia, estuvo presente Jeanne Bouvier -de la *National Womens Federation of France and the Colonies* y de la *French Federation of Clothing Workers*-. También asistió Kathleen Derry, de Canadá para representar al *Boot and Shoe Workers Union* y como portavoz del *Dominion Trades and Labour Congress*. De Italia participó Laura Casartelli-Cabrini, representante de la Asociación Nacional de Mujeres de Italia. Otra de las participantes fue Betzy Kjelsberg de Noruega, quien era inspectora de fábricas y representante del Sindicato de Telegrafistas (Lubin y Winslow, 1990:25-26).

ideológica. Así, por ejemplo, intentó asegurar la participación como representantes de más mujeres en la próxima Conferencia Internacional del Trabajo, aunque era poco probable que la mayoría de los países las incluyeran en sus delegaciones. Con todo, los verdaderos logros de este Congreso fueron el establecimiento de una Federación Internacional de Mujeres Trabajadoras (*International Federation of Working Women-IFWW*)¹⁹¹ y la minuciosa preparación de algunas de sus participantes para desempeñar un papel destacado en la CIT.

Al cierre del Congreso se redactaron un conjunto de resoluciones dirigidas al presidente de la CIT, en las que se solicitaban cambios en las propuestas sobre las horas de trabajo¹⁹², la edad mínima para el empleo y las condiciones de trabajo de los jóvenes¹⁹³. Como señalan Lubin y Winslow (1990:27), la Conferencia fue debidamente respetuosa con los esfuerzos y las propuestas del Congreso Internacional de Mujeres Trabajadoras, enviando cada una de las resoluciones a la comisión encargada los referidos asuntos. Esto sentó un precedente para el posterior establecimiento de relaciones más formales con organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, ninguna comisión aceptó en su totalidad las propuestas del Congreso Internacional de Mujeres Trabajadoras porque, aunque coincidían en sus lineamientos generales con la OIT, los criterios de esta última para la fijación de normas eran mucho más conservadores¹⁹⁴ que los contenidos en las resoluciones.

¹⁹¹ La IFWW (1919-1924) fue la primera organización sindical internacional de mujeres que logro reunir a varias organizaciones nacionales relevantes. Sin embargo, esta Federación funcionó por poco tiempo como una institución independiente ya que, en 1924, se incorpora a la Federación Internacional de Sindicatos en calidad de departamento de la mujer (Lubin y Winslow, 1990:26, OIT, 2009d:03). Para profundizar más respecto a esta organización véase: Van Goethem, G. (2006), *"An International Experiment of Women Workers: The International Federation of Working Women, 1919-1924"*. Amsab-Institute of Social History, Ghent, Belgium.

¹⁹² A este respecto la "Resolución del Congreso Internacional de Mujeres" solicitaba a la CIT la adopción de normas para la fijación de una jornada laboral máxima para todos los trabajadores de ocho horas diarias o cuarenta y cuatro horas a la semana, de un descanso semanal ininterrumpido de, al menos, un día y medio. Además, en industrias de procesamiento continuo debía fijarse un descanso mínimo de meda hora durante los turnos de ocho horas (Lubin y Winslow, 1990:26).

¹⁹³ En referencia al trabajo de los jóvenes la "Resolución del Congreso Internacional de Mujeres" pedía a la CIT que estableciera los 16 años como edad mínima para el empleo. Este límite debía aumentar -18 años- cuando se tratase de trabajos en minas y en canteras. La duración de la jornada para estos trabajadores -entre 16 y 18 años- debía ser más corta que la de los adultos. La resolución también subrayo la importancia de la educación obligatoria hasta los 18 años e incluyó previsiones administrativas sobre permisos de trabajo e inspecciones periódicas de las condiciones laborales de los trabajadores jóvenes. Respecto a estas condiciones, la resolución establece que ningún menor debía trabajar entre las 6 p.m. y las 7 a.m. y que los trabajos en condiciones insalubres debían prohibírseles (Lubin y Winslow, 1990:26).

¹⁹⁴ A pesar de la solicitud del Congreso Internacional de Mujeres Trabajadoras, de fijar la jornada semanal en 44 horas y elevar la edad mínima de trabajo a los 16 años, la Conferencia Internacional del Trabajo mantuvo una jornada laboral de 48 horas semanales y fijo la edad mínima de trabajo en 14 años. El congreso también incluía entre sus peticiones un descanso semanal obligatorio de un día y medio para todos los trabajadores, sin embargo este asunto no fue discutido en ese momento por la CIT y se pospuso para ser tratado en una futura reunión de la conferencia (Lubin y Winslow, 1990:27).

Doscientos sesenta y nueve participantes -provenientes de cuarenta países- estuvieron presentes en la 1ª Conferencia Internacional del Trabajo. Entre ellos, había veintitrés mujeres de quince países diferentes. La participación total estuvo conformada -como refieren Lubin y Winslow (1990:29-10)- por 73 delegados gubernamentales, acompañados de 71 consejeros técnicos, 23 delegados por parte de los empleadores y sus respectivos 32 consejeros técnicos y 24 delegados representando a los trabajadores, asesorados por 46 consejeros técnicos. De las 23 mujeres participantes, 14 se encontraban en las delegaciones gubernamentales, 8 formaban parte de delegaciones de los trabajadores y solo una participo, como consejera técnica, en la delegación de los empleadores¹⁹⁵.

La Comisión sobre el empleo de la mujer se encargó de la redacción y discusión de los convenios sobre el trabajo de las mujeres, configurando así la normativa acerca del empleo antes y después del parto y la regulación para el trabajo nocturno. Esta comisión estuvo presidida por Constance Smith, inspectora principal de fábricas en Gran Bretaña y miembro de la delegación británica como consejero técnico. La, también británica, Sophy Sanger - fundadora de la *British Association for Labor Legislation*- se desempeñó como Secretaria de la Comisión. Otras mujeres que las acompañaron fueron Jeanne Bouvier de Francia, la inglesa Margaret Bondfield y Stivínova Majerova (Concejal Municipal de Praga), delegada de Checoslovaquia, las cuales participaron como representantes de los trabajadores. Además, todas habían asistido al Congreso Internacional de Mujeres Trabajadoras (Lubin y Winslow, 1990:29).

6.2.1. Normas internacionales para la protección de la maternidad

La protección de la maternidad representó -como se ha adelantado- una de las primeras preocupaciones del derecho del trabajo, pues - como señala Caamaño (2009:185) - al tutelarse a la madre no sólo se le cuida a ella, sino también a los niños y a toda la comunidad. Como se avanzó también, la maternidad fue objeto de regulación en la reunión inaugural de la CIT. De este modo, el día 29 de octubre de 1919, se adopta en Ginebra el *Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto* (C. 3), representando el primer intento formal, a nivel internacional, por establecer normas mínimas de protección de las mujeres que prestaban servicios en empresas industriales o comerciales. El objetivo central de este instrumento era

¹⁹⁵ La única delegación que envió cuatro mujeres como consejeras técnicas de sus cuatro delegados fue la delegación del Reino Unido. Entre ellas, se encontraban Constance Smith, Inspectora Principal de Fábricas y consejera de la delegación gubernamental, Margaret Bondfield y Mary MacArthur, notables activistas por los derechos de las mujeres que fueron, al mismo tiempo, delegadas en el Primer Congreso Internacional de Mujeres Trabajadoras. Finalmente, también participó la Sra. B. Majoribanks, jefa de la Oficina de Empleo para la Mujer y consejera técnica de la delegación de los empleadores (Lubin y Winslow, 1990:29).

ofrecer resguardo, tanto para la madre como para el hijo a través del establecimiento de un conjunto de derechos básicos y generales que, con el tiempo, han pasado a constituir los fundamentos del actual sistema internacional de protección de la maternidad.

Entre las disposiciones de este convenio debe subrayarse la relativa a la licencia por maternidad. Inicialmente, la Comisión para el Empleo de las Mujeres propuso que se brindara protección a las mujeres tras el parto, por un periodo de cuatro semanas. Pero, gracias a la influencia del Congreso Internacional de Mujeres trabajadoras¹⁹⁶ y al protagonismo de Jeanne Bouvier en los debates previos a la adopción, se incluyó -en el Art.3- la prohibición del trabajo de las madres durante seis semanas después del nacimiento del hijo y se insertó también la posibilidad de dejar el trabajo seis semanas antes de la fecha aproximada de parto, siempre que se proporcionase un certificado médico acreditando esta necesidad. Kerstin Hesselgren, Jefa de Inspección de Fábricas y miembro del Senado de Suecia, se opuso a la aprobación de un período de licencia tan largo, negándose a que el convenio contuviera provisiones que los gobiernos fueran incapaces de asumir. Hesselgren consideraba que una ausencia laboral de seis semanas con posterioridad al parto era un periodo muy prolongado, por lo que sugirió su reducción con vistas, además, a incrementar las posibles ratificaciones. En todo caso, las alegaciones de Hesselgren no estaban del todo equivocadas, especialmente en una organización de naturaleza legislativa como la OIT, donde, muy rara vez, los gobiernos están preparados para aceptar compromisos internacionales que sus marcos legislativos no puedan asimilar¹⁹⁷.

En el Art. 3º, literal c, el Convenio prevé que durante la ausencia laboral posterior al parto debían otorgarse a la madre los beneficios económicos suficientes para su completa y saludable manutención y la de su hijo. Además, tenía derecho a cuidados médicos y asistencia de salud completa y gratuita por parte de un médico o partera. Este mismo artículo, en su literal d), insta el derecho de la trabajadora de amamantar a su hijo, por lo que le permite tomar, a lo largo de su jornada laboral, dos descansos de media hora para dedicarlos a la lactancia.

¹⁹⁶ Las delegadas del Congreso Internacional de Mujeres Trabajadoras adoptaron una serie de recomendaciones sobre cuestiones relativas a la maternidad, entre las que -como apunta Vosko (2010:45)- se incluía el descanso por maternidad durante seis semanas antes y seis semanas después del parto, el derecho a asistencia médica gratuita de toda mujer embarazada, bien sea asalariada o esposa de un asalariado, el derecho a una compensación monetaria adecuada para la manutención completa saludable de la madre y del niño durante el puerperio. Las delegadas también consideraban necesario que cada país creara comisiones gubernamentales encargadas de establecer medidas y métodos óptimos para el cuidado de la maternidad y la infancia. En este orden de cosas, proponían el establecimiento de una Oficina para la maternidad y el cuidado infantil por parte de la Oficina Internacional del Trabajo de la Sociedad de Naciones.

¹⁹⁷ Esto es especialmente relevante para la OIT pues, si quiere llevar a cabo alguna forma de acción consensuada, sus estándares han de adaptarse a un espectro de amplio rango que permita su aplicación gradual por parte de todos los Estados miembros. Este proceso de adaptación se torno más complejo a medida que la membresía evolucionaba, incorporando diferentes culturas y necesidades económicas (Lubin y Winslow, 1990:27).

Una de las disposiciones de este convenio que los empleadores intentaron eliminar fue el Art.4, en el que se establecen restricciones al libre despido en razón de la ausencia de la trabajadora¹⁹⁸. Frente a estos intentos, tanto Constance Smith como Mary MacArthur lograron hacer una oposición exitosa y mantener dicha protección. También, el gobierno británico trató de disminuir la amplitud de alcance del Convenio 03, intentando que se excluyeran las empresas comerciales del ámbito de aplicación. Sin embargo, sus esfuerzos fueron infructuosos (Lubin y Winslow, 1990:29).

Se considera que este Convenio es esencialmente una norma de protección para las mujeres durante el embarazo y el postparto, si bien, debe resaltarse que incluye también algunas disposiciones para la promoción de la igualdad. En este sentido, mientras el Art. 3º protege especialmente a las mujeres, prohibiéndoles el trabajo durante el período de post-parto, el Art. 4º, en el que se garantiza a la trabajadora la posibilidad de volver a su empleo luego de la referida licencia de maternidad, hace valer el principio de igualdad de hombres y mujeres. Además, el Convenio también establece la obligación de otorgar a la trabajadora, durante todo el período en que permanezca ausente, prestaciones suficientes para su manutención y la del hijo en buenas condiciones de higiene (Art. 3, lit. c). Se observa entonces que este instrumento contiene una combinación de elementos de protección especial para la mujer y de elementos para la promoción de la igualdad, asumiendo, al menos incipientemente, que la mujer puede ser al mismo tiempo madre y trabajadora. Esta mixtura de enfoques evidencia, que en la adopción de este Convenio, influyó notablemente la idea francesa¹⁹⁹ de que las mujeres no solo son madres si no también trabajadoras.

En 1939, uno de los informes del Director General de la OIT²⁰⁰, advertía que las disposiciones de este Convenio eran muy avanzadas, en comparación con la legislación hasta entonces vigente en los países miembros, así, señala que ningún Estado miembro estuvo en

¹⁹⁸ Esta disposición señala que, mientras la mujer este ausente de su trabajo durante el período que corresponde al descanso previo o posterior al parto o si esta ha de ausentarse por “un período mayor, a consecuencia de una enfermedad que, de acuerdo con un certificado médico esté motivada por el embarazo o el parto, será ilegal que (...) su empleador le comunique su despido durante dicha ausencia o se lo comunique de suerte que el plazo estipulado en el aviso expire durante la mencionada ausencia” (Art. 4º del “Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto, (C. 3)”, 1919).

¹⁹⁹ Desde 1913, la legislación francesa prevé -como señala Jenson (1989:16)- una especie de licencia prenatal y postnatal obligatoria para aquellas mujeres que trabajasen en “establecimientos comerciales e industriales” y, también desde entonces, establece el pago de una indemnización diaria como compensación de los salarios no recibidos durante las ocho semanas antes y después del parto.

²⁰⁰ OIT (1939) “El Mundo de la Industria y el Trabajo”. Informe del Director. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Pág. 84.

posición de ratificarlo en el momento de su adopción²⁰¹. En ese año, apenas lo habían ratificado 16 Estados, lo que constataba lo planteado por la delegada Sueca, Kerstin Hesselgren, sobre la posibilidad de una escasa ratificación.

En 1952, el Convenio fue revisado por primera vez, resultando en la adopción del *Convenio sobre la protección de la maternidad* (C.103) y, complementando a este la *Recomendación sobre la protección de la maternidad* (R. 95). Las disposiciones de ambos instrumentos son muchos más amplias por lo que se refiere a la madre trabajadora. Además, el Convenio 103 extiende su ámbito de aplicación a las trabajadoras de empresas no industriales y agrícolas, así como a las asalariadas que trabajan en su domicilio. Entre los derechos previstos por este instrumento hay que destacar que el Art. 3º reconoce, una licencia de maternidad de, al menos, 12 semanas, pudiendo ser ampliada cuando la trabajadora acredite alguna enfermedad derivada de su embarazo. De estas 12 semanas, al menos 6 se otorgan para un descanso obligatorio después del parto. Además, mientras el art. 4 establece el derecho de la madre trabajadora a percibir prestaciones en dinero y prestaciones médicas durante su licencia de maternidad, el Art.5 se ocupa del derecho de lactancia, permitiendo que la madre trabajadora interrumpa su trabajo durante uno o varios períodos, cuya duración será determinada por la legislación nacional. El artículo establece también que estos periodos serán considerados, a todos los efectos legales, como tiempo trabajado y, en consecuencia, remunerado. Finalmente, el Art. 6 instituye un fuero laboral a favor de la madre trabajadora²⁰².

El Convenio No.103 fue el encargado de contener las normas mínimas para la protección de la maternidad durante casi 50 años, pero las transformaciones sociales exigieron que, en el año 2000, se efectuara una nueva revisión. Esto condujo a la adopción del *Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad* (C. 183), último instrumento de la OIT en materia de protección materno-infantil. Su objetivo es seguir promoviendo, cada vez mas, la igualdad de todas las mujeres integrantes de la fuerza de trabajo y la salud y la seguridad de la madre y el niño.

²⁰¹ Este era el caso, por ejemplo de Gran Bretaña donde -tal como apunta Jenson (1989:21)- el gobierno no estaba dispuesto a incluir en la legislación la obligación del pago de licencias por maternidad. A este respecto, los responsables de políticas británicas alegaban que incluir dichas licencias resultaba contraproducente pues usurpaba al padre cabeza de familia la responsabilidad por la manutención de su familia, alentando la desintegración de la institución familiar. Reforzando estos argumentos, el trabajo asalariado de las mujeres era considerado perjudicial para la salud de los niños bebés por lo que, a partir de 1880, proliferaron en Gran Bretaña campañas contra las madres trabajadoras en las que se buscaba persuadir a las mujeres de que su lugar estaba en el hogar.

²⁰² Así, este artículo expresamente señala que, cuando una mujer se ausente de su trabajo en razón del descanso por maternidad “será ilegal que su empleador le comunique su despido durante dicha ausencia, o que se lo comunique de suerte que el plazo señalado en el aviso expire durante la mencionada ausencia” (Art. 6º del “Convenio relativo a la protección de la maternidad (revisado en 1952), C.103, 1952).

La maternidad es el único supuesto especial de protección para las mujeres que se mantiene vigente en la OIT, lo que constituye una cuestión clave para la igualdad de género en el trabajo. A este respecto nos referiremos con más detalle en el Capítulo III, donde se lleva a cabo un análisis de las normas adoptadas para la protección de la maternidad y las relativas a la conciliación laboral y familiar.

6.2.2. Prohibición del trabajo nocturno de las mujeres

Otra de las normas, de naturaleza proteccionista, adoptada en la 1ª Conferencia Internacional del Trabajo fue el *Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres* (C.04). Este convenio prohíbe a las mujeres trabajar durante la noche en cualquier empresa industrial pública o privada. Dicha prohibición se consideró, en su momento, una medida de salud pública encaminada a disminuir la tasa de mortandad de las mujeres²⁰³ y de los niños y a mejorar el bienestar físico y moral²⁰⁴ de las mujeres, permitiéndoles además disfrutar de descansos nocturnos más largos y ocupaciones menos penosas, compatibles con los quehaceres del hogar. Para la justificación de esta medida, también se invocaron consideraciones humanitarias, argumentando la necesidad de proteger a las mujeres de condiciones laborales de explotación intolerables y a las que eran más vulnerables.

En todo caso, debe notarse que el trabajo nocturno de las mujeres ya se había tratado en varias conferencias internacionales de ámbito laboral²⁰⁵, lo que no impidió que su adopción generara las críticas de grupos feministas y de aquellos que defendían la igualdad de hombres y mujeres, considerando esta prohibición discriminatoria. De hecho, estos debates sobre la conveniencia o no de prohibir el trabajo nocturno de las mujeres continúan hasta la actualidad.

²⁰³ Para ese momento, surgieron algunos estudios médicos que relacionaban el trabajo nocturno de las mujeres con la aparición de ciertas patologías. Así mismo, alertaron de una predisposición general de estas trabajadoras a la anemia crónica y la tuberculosis debido a la privación de luz solar, a una nutrición deficiente, a la inhalación de ciertos gases, a la mala ventilación de los lugares de trabajo, al exceso de humedad y, entre otros, al sometimiento a temperaturas extremas (OIT, 2001:27).

²⁰⁴ El trabajo nocturno era considerado inmoral y contraproducente para la sociedad, pues se alegaba que quebrantaba la vida familiar y que con frecuencia conducía al alcoholismo (OIT, 2001:28).

²⁰⁵ Así ocurrió, por ejemplo, en la primera Internacional Socialista -celebrada en el Congreso de Ginebra de 1866- donde se aprobó una resolución contra el trabajo nocturno de las mujeres. También el Congreso Internacional de Higiene y Demografía reunido en Viena durante 1887 había aprobado una resolución donde, “por razones de salud y de moral”, se promovía la limitación de las horas de trabajo y la prohibición del trabajo nocturno. Más adelante, la Conferencia Internacional del Trabajo de Berlín, celebrada en 1890, también aprobó una resolución contra el trabajo nocturno de las mujeres. Finalmente, fue la Asociación Internacional para la Legislación del Trabajo quien llevó a cabo las labores preliminares para la elaboración de un instrumento internacional sobre la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en la industria. En su primer artículo, el proyecto de convenio sobre el trabajo nocturno de las mujeres establecía una prohibición total del trabajo nocturno de las mujeres sin ninguna excepción (OIT, 2001:25-29).

Durante el proceso de adopción de este instrumento, la CIT fue testigo de numerosos debates, protagonizados por los opositores a esta prohibición. Entre ellos, debe destacarse a la delegada Noruega, Betzy Kjelsberg²⁰⁶, quien manifestó su desacuerdo a la adopción de leyes protectoras de las trabajadoras, a excepción de las mujeres embarazadas y aquellas a cargo de niños menores de un año. Justificaba su oposición en la creencia firme de que la legislación laboral debería, más bien, prohibir todo trabajo nocturno innecesario. En consecuencia, no solo consideraba necesario conseguir eliminar progresivamente el trabajo nocturno de las mujeres, si no también el de los hombres. En su país, las limitaciones establecidas por la legislación en la materia habían sido beneficiosas para todos los trabajadores. En Finlandia, por su parte se había rechazado, tras un intenso debate parlamentario, la propuesta de prohibir el trabajo nocturno de las mujeres (Lubin y Winslow, 1990:30).

Otros participantes en la CIT tampoco estaban de acuerdo con el establecimiento de una legislación que prohibiera el trabajo nocturno a las mujeres. Este era el caso de los inspectores de trabajo de los países escandinavos y de los representantes de algunos países nórdicos y de otros países de Europa occidental. Estos, además, se declaraban contrarios al establecimiento de una protección exclusiva para las mujeres, excepto en los supuestos de maternidad y lactancia. En el resto de los casos, dicha protección se entendía como excluyente, al tratar a todas las mujeres como madres potenciales y limitar o eliminar las oportunidades laborales de aquellas mujeres que no se ajustaban al rol reproductivo tradicional. En general, estos opositores estaban a favor de una prohibición del trabajo nocturno innecesario para todos los trabajadores. Al respecto, esgrimían que una prohibición general se adecuaba más a la naturaleza y espíritu de las leyes laborales, garantizando protección apropiada y beneficiosa a la salud y bienestar de los trabajadores. A pesar de todos estos argumentos, la propuesta de una prohibición generalizada del trabajo nocturno innecesario fue rechazada.

Así las cosas, se adoptó el Convenio No.4. La prohibición del trabajo nocturno de las mujeres se estableció en su Art.3, en el que se excluye a todas las mujeres, sin distinción de edad, del empleo durante la noche en empresas industriales públicas o privadas. El Convenio, para dar precisión a la prohibición, en su Art.2 define el término “noche” como “...un período de once horas consecutivas, por lo menos, que comprenderá el intervalo que media entre las 10

²⁰⁶ Esta delegada se desempeñó como inspectora laboral y representante del Sindicato de Mujeres Telegrafistas de su país. Además, fue una de las 19 representantes sindicales que asistieron al Congreso Internacional de Mujeres Trabajadoras, celebrado en Washington paralelamente a la Primera Conferencia Internacional del Trabajo. Posteriormente, Betzy Kjelsberg participó en la CIT en reiteradas oportunidades y aunque como consejera técnica de su gobierno no tenía derecho de voz, una solicitud emitida por uno de los delegados gubernamentales de su delegación, consiguió que la Conferencia le concediera el derecho de palabra (Lubin y Winslow 1990:25, Wikander, 2007:03).

de la noche y las 5 de la mañana”. Una de las mujeres que apoyó esta prohibición durante el debate en la CIT fue Laura Casartelli-Cabrini, Secretaria General de la *Asociación Nacional de Mujeres* de Italia y parte de la delegación de este país en calidad de consejera técnica. Apoyando la prohibición, consideraba que debía ser ampliada, al entender que las mujeres no debían trabajar después de las nueve de la noche, lo que les permitiría disponer de, al menos, ocho horas de descanso. En tal sentido solicitó que dicha ampliación se incluyera en una recomendación y, como tal, fuera estudiada por el Consejo de Administración. Otra de las participantes en los debates fue la francesa Gabrielle Letellier, inspectora de fábricas y consejera técnica de la delegación francesa. Ponente en la Comisión para el empleo de la mujer, en su intervención advirtió de los problemas que la prohibición del trabajo nocturno podría conllevar para aquellos supuestos de mujeres que se desempeñaban en trabajo por turnos, al incrementar las posibilidades de que los directivos y encargados de establecimientos industriales eliminaran los periodos de descanso, generando así un uso abusivo de los de turnos para las trabajadoras. De este modo, las visiones confrontadas de los proteccionistas y de aquellos en pro de la igualdad de derechos se vieron reflejadas en la primera Conferencia Internacional del Trabajo.

Con el tiempo, el Convenio 04 fue revisado y, consecuentemente, se adoptaron los siguientes instrumentos: el *Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres (revisado en 1934) (convenio 41)*, el *Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria revisado en 1948 (Convenio 89)* y el *Protocolo de 1990 relativo al Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria (revisado en 1948) (Protocolo 89)*.

La primera de estas revisiones fue motivada por la referencia del gobierno del Reino Unido en su memoria de 1928 sobre la aplicación del Convenio 4, en la que se resaltaba que el Art. 3 impedía a las mujeres ocupar ciertos empleos en los que era necesario un trabajo continuo. Este era el caso, por ejemplo de las ingenieras, quienes no eran elegibles para ciertos cargos en centrales eléctricas porque tenían prohibido trabajar durante la noche. En respuesta, el Consejo de Administración adoptó una decisión, en junio de 1930, para llevar a cabo un proceso de consultas con otros gobiernos que permitiera determinar si una revisión del Convenio 04 era necesaria. Las consultas arrojaron opiniones muy divergentes sobre el significado y alcance de la prohibición establecida en el Art. 3. Sin embargo, el Consejo de Administración decidió -en enero de 1931- inscribir en la agenda de una próxima CIT la revisión del Convenio 04, con la finalidad de incluir una disposición para que la prohibición del trabajo nocturno no se aplicase a mujeres en puestos directivos de responsabilidad. De este modo, el texto revisado del Convenio

se examinó en la 15.^a reunión de la CIT, en mayo de 1931. En esta oportunidad, varias mujeres formaron parte de la Comisión encargada de la revisión de dicho Convenio. Entre ellas se encontraba Gertrude Hanna, Secretaria de la *Confederación Germana de Sindicatos* que ocupó el cargo de vicepresidenta de la Comisión, Gabrielle Letellier, que actuó como ponente, y once mujeres más, pertenecientes al grupo de los trabajadores.

El debate de la revisión en el plenario de la CIT contó con la intervención de Kerstin Hesselgren y la británica Hilda Martindale ambas favorables a dicha revisión. Por el contrario, Eugenia Wasniewska -consejero técnico de la delegación de trabajadores de Polonia- se opuso a esta revisión alegando que los estudios previos sobre el tema, elaborados por la Oficina Internacional del Trabajo, habían sido insuficientes. Así mismo solicitó la ampliación de la sección de la Oficina encargada de los problemas de las mujeres trabajadoras, que se incluyese un comité asesor compuesto por representantes de las organizaciones de mujeres interesadas en el tema. Finalmente, la revisión del Convenio No.04 se aprobó con 54 votos a favor y 43 en contra, lo que no cubría la mayoría necesaria de dos tercios para su adopción (Lubin y Winslow, 1990:40).

Así, la 18.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1934, retomó el asunto. La Comisión encargada estuvo liderada por la ya mencionada, Kerstin Hesselgren, quien contó con la colaboración de la británica Julia Varley como vicepresidenta y de Milena Atanatskovitch, Jefa de Sección en el Ministerio de Asuntos Sociales y Salud Pública yugoslavo, como ponente. En contraste con lo ocurrido en la CIT de 1931, la revisión generó poca resistencia. No obstante, Milena Atanatskovitch mostró su desacuerdo con cualquier revisión que debilitara el Convenio 04, al entender que generaría un retroceso en la protección de las mujeres (Lubin y Winslow, 1990:44).

La propuesta de revisión estaba centrada en la modificación de dos cuestiones centrales: en primer lugar, se buscaba excluir de la prohibición del trabajo nocturno a aquellas mujeres que ocuparan: "... puestos directivos de responsabilidad" y no efectuasen "...normalmente un trabajo manual.." y, en segundo lugar, se pretendía sustituir, en circunstancias previamente definidas, el período de 10 de la noche a 5 de la mañana por un período comprendido entre de 11 de la noche y 6 de la mañana, respecto a lo que la norma definía como "noche". En lo referente al primer asunto, la mayor parte de los representantes de gobiernos y empleadores apoyaron la propuesta de la Oficina, reconociendo que el número creciente de mujeres con títulos universitarios o una formación profesional que las cualificaba para ocupar puestos directivos hacía más necesario que nunca la revisión del Convenio No.04.

En su intervención en la CIT el delegado danés se manifestó a favor de la prohibición del trabajo nocturno para ambos sexos. Los representantes de los trabajadores, en general, mantenían una posición similar. Con todo, los representantes de los trabajadores británicos se oponían firmemente a la revisión y, en particular, a la exclusión de las mujeres con cargos de responsabilidad de la prohibición. En este sentido, este grupo se resistía completamente al trabajo nocturno de las mujeres y, en una de sus intervenciones, uno de sus ponentes puso en duda que las mujeres ocupasen puestos de dirección o responsabilidad, al estar reservados para los hombres. Además, este ponente, consideraba que, al otorgar permiso a las mujeres para trabajar durante la noche en este supuesto, se abriría progresivamente a las mujeres la puerta al empleo nocturno (Vosko, 2010:57).

Por lo que se refiere a la modificación del período entendido como “noche”, por el Convenio No.4, la revisión propuesta por el Consejo de Administración añadía que, en caso de circunstancias excepcionales, la autoridad competente podía disponer que el referido intervalo fuera sustituido por el que media entre las 11 de la noche y las 6 de la mañana. Este cambio fue una sugerencia del Gobierno belga que, refiriéndose a las trabajadoras de la industria textil de Verviers, aludía a un ejemplo de mujeres que preferían trabajar más tarde en la noche que empezar su trabajo más temprano, a una hora en que no había medios de transporte. Así, dicho gobierno propuso que, para facilitar la aplicación del convenio, se precisaba más flexibilidad, sin que esta menoscabara, no obstante, la prohibición del trabajo nocturno o, en concreto, la duración total del período nocturno. En términos casi idénticos se expresaron los gobiernos de Austria y Finlandia, destacando la situación de los trabajadores que vivían alejados de su centro de trabajo y para los que resultaba imposible, debido a las condiciones de transporte, iniciar sus labores antes de las seis de la mañana en empresas con sistema de doble turno. Tanto los representantes de los empleadores, como los representantes gubernamentales de varios países - Italia, Japón y Polonia, entre otros- ,se pronunciaron a favor de dicha sustitución. Sin embargo, los delegados de los trabajadores se opusieron aduciendo que las circunstancias invocadas por el gobierno de Bélgica eran de carácter local y no constituían razón suficiente para modificar un convenio internacional (Lubin y Winslow, 1990:44).

En todo caso, la revisión fue aprobada por una votación de 120 a 1 y, finalmente, el Convenio 41 fue adoptado. Este Convenio, como se señaló, se centra particularmente, en dos aspectos: en primer lugar, en la flexibilización del período comprendido dentro del término noche, siempre que lo ameriten circunstancias excepcionales y así lo disponga la autoridad competente (Art.2) y, en segundo lugar, excluyendo de la prohibición del trabajo nocturno a las

mujeres que ocupen puestos directivos y de responsabilidad y que no efectúen normalmente un trabajo manual (Art.8).

Transcurridos más de diez años, el Consejo de Administración decidió, en 1948, inscribir en el orden del día de la 31.^a reunión de la CIT una nueva revisión parcial de los Convenios sobre el trabajo nocturno de las mujeres. La Comisión encargada de este asunto estuvo conformada, en su mayoría, por mujeres. Mildred Fairchild²⁰⁷ fue su presidenta y Gertrude Stemberg su ponente. Otra de las participantes de esta Comisión fue Noel de Matteris de Lorenzi, senadora de Uruguay, un país donde la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres era absoluta (Lubin y Winslow, 2010:79).

El principal objetivo de esta nueva revisión era flexibilizar, aun mas, el periodo comprendido dentro del término “noche”, con el fin de facilitar aquellos regímenes de trabajo con sistema de doble turno que eran característicos de muchos países en la pos-guerra. El debate en la Conferencia confirmó que el acuerdo sobre la necesidad de una mayor flexibilidad en la aplicación era generalizado, también se reafirmó la conveniencia de mantener el principio de consulta previa con organizaciones de empleadores y trabajadores para los casos de excepciones en la aplicación. Para apoyar la flexibilización del período nocturno intervino, en el pleno de la CIT, un representante de los trabajadores de Estados Unidos, quien destacó que la experiencia de algunos países como el Reino Unido y los Estados Unidos demostraba que, en aquellos supuestos en los que las trabajadoras podían elegir entre empezar temprano y terminar tarde su trabajo, preferían, generalmente, la segunda opción. Por el contrario, los delegados gubernamentales de Argentina, India y Uruguay se opusieron a la revisión alegando que menoscababa el nivel de protección ofrecido a las mujeres y no tenía en cuenta las condiciones sociales y económicas en el mundo en desarrollo.

Tras estos debates, en 1948, se adopta el Convenio 89. Este instrumento define, en su Art.2, el término “noche” como un período de once horas consecutivas, por lo menos, que contendrá un intervalo de por lo menos siete horas consecutivas comprendidas entre las diez de la noche y las siete de la mañana. La norma deja a la discrecionalidad de la autoridad competente la prescripción de intervalos diferentes, garantizando que se consulte previamente a las organizaciones de trabajadores y empleadores cuando el intervalo a fijar empiece después de

²⁰⁷ Esta delegada encabezó el departamento de economía social en el Bryan Mawr College y durante la estancia provisional de la OIT en Montreal -en la Segunda Guerra Mundial- se integró a la organización como parte de su personal. Mildred Fairchild, representó a la OIT en varias sesiones de la Comisión de la condición jurídica y social de la mujer de la ONU y llegó a ser la primera mujer en ocupar el cargo de jefe de la división de mujeres y jóvenes trabajadores hasta su retiro, en 1953. Además, aunque se casó con Robert Woodbury -Jefe de la División de Estadística- fue la primera integrante del personal que no experimentó desventajas por ser la esposa de un funcionario, pues ella ya ocupaba el cargo de Jefe de División antes de casarse (Lubin y Winslow, 1990:75;103).

las once de la noche. Este instrumento también añade, en su Art.8, una nueva categoría de mujeres que quedan excluidas de la prohibición. Junto a las mujeres que ocupen puestos directivos o de responsabilidad, también se les permite trabajar durante la noche a aquellas trabajadoras de servicios de sanidad y bienestar que normalmente no efectúen trabajo manual. Posteriormente, se adoptaron otros instrumentos sobre el trabajo nocturno de las mujeres en supuestos específicos. Así, en 1952 se aprueba la *Recomendación sobre la protección de la maternidad* (R.95) que -en su párrafo 5- dispone que el trabajo nocturno y las horas extraordinarias deberán estar prohibidos a las mujeres embarazadas o lactantes.

En 1958, con la adopción del *Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación* (C.111), surge la posibilidad de una colisión entre las normas relativas a la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y la no discriminación en materia de empleo y ocupación. Con todo, aunque este Convenio establece el principio de no discriminación por ningún motivo –incluido el sexo– en el acceso a la orientación vocacional y el empleo, en todo tipo de ocupaciones y condiciones laborales, en su Art.5, una previsión que establece que las medidas especiales de protección o asistencia previstas en otros convenios o recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo no se consideran discriminatorias. Además, esta misma disposición habilita a todos los Estados miembros, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a definir como no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, se les reconozca por lo general la necesidad de protección o asistencia especial. De aquí se desprende que, aún en 1958, la OIT consideraba que las medidas protectoras no eran incompatibles con la igualdad de hombres y mujeres y que, en ningún caso podrían considerarse discriminatorias. Sin embargo, en 1975, la celebración del año Internacional de la Mujer favorece la emergencia de un enfoque más amplio y coherente sobre la cuestión de la igualdad de los sexos.

Los lineamientos de las políticas y regulaciones del trabajo de las mujeres experimentan una transformación, desplazándose desde la protección exclusiva a las trabajadoras, hacia la igualdad de trato y oportunidades en todos los aspectos del trabajo, incluso en la protección para hombres y mujeres. Esta tendencia se materializa con la adopción, ese mismo año, de la *Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras*. Así, aunque el Art. 9 de este instrumento recuerda, en su numeral 1, que la protección de la mujer en el trabajo debe constituir una parte integral de los esfuerzos para promover y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de todos los trabajadores, su siguiente numeral subraya que

dicha protección frente a los riesgos inherentes al empleo y la ocupación ha de ofrecerse “sobre la misma base y con las mismas normas de protección que los hombres” y añade -en su numeral 4- que “sólo se adoptarán medidas especiales de protección para las mujeres respecto de los trabajos en que se haya probado científicamente que pueden resultar perjuicios para ellas desde el punto de vista de su función social de reproducción, y tales medidas se revisarán y se actualizarán periódicamente de conformidad con los progresos científicos y tecnológicos”. Se hace evidente entonces que, frente al contenido de esta Declaración, la premisa fundamental de los tres convenios referentes al trabajo nocturno de la mujer en la industria resulta viciada de raíz.

Desde entonces, todas aquellas normas que contenían medidas de protección especial para la mujer, distintas de aquellas destinadas a resguardar la maternidad y su función reproductora, empezaron a ser objeto de un examen crítico²⁰⁸, al considerarse, cada vez más, un obstáculo para la plena integración de las mujeres en la vida económica y un medio de perpetuar los roles tradicionales de la mujer. De este modo, en las últimas décadas del siglo XX se consideran injustificadas las disposiciones legales que restringen el trabajo nocturno, no por causa de la aptitud física del trabajador, si no de su sexo²⁰⁹. Además, la compatibilidad de estas normas con el Convenio sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación (C.111) y con el Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares (C.156) es bastante discutible. Esta contradicción entre los instrumentos sobre el trabajo nocturno de las mujeres en la industria y los principios fundamentales de no discriminación y de igualdad de trato y oportunidades entre los sexos, se reafirmó -en 1979- cuando la Organización de las Naciones Unidas adopta la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*.

La prohibición del trabajo nocturno de las mujeres se convirtió por lo tanto, en una cuestión muy controvertida fundamentalmente a la luz de una mayor conciencia sobre su

²⁰⁸ En este sentido, la Resolución sobre la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo, adoptada por la CIT en 1985, anima a los Estados miembros a revisar todas aquellas normas orientadas a la protección de la mujer para que, teniendo en cuenta los conocimientos científicos y técnicos más recientes, sean complementadas, ampliadas, mantenidas o derogadas, según sea necesario en cada país. Además, solicita a la OIT la revisión periódica de aquellos instrumentos que -como el convenio No.89 sobre trabajo nocturno- fueron adoptados bajo el enfoque de protección. Dicha revisión, realizada a la luz de las innovaciones científicas, la experiencia adquirida y los progresos científicos, técnicos y sociales, permitirá determinar su pertinencia y adecuación a la realidad (OIT, 2001:41).

²⁰⁹ A este respecto, un informe redactado en 1986 por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se refiere, en su parte general, a la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y subraya que esta constituye un foco de discriminación y es “contraria a las concepciones modernas sobre el papel de la mujer en la sociedad...”. Añade además que la aplicación de los instrumentos internacionales que prescriben dicha prohibición tropieza con numerosos obstáculos en algunos de los Estados miembros (Conferencia Internacional del Trabajo, 72.ª reunión, 1986, Informe III (Parte 4A) párrafo 69).

incompatibilidad con el principio de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres en el empleo. En este orden de ideas, el Consejo de Administración decide incorporar nuevamente la cuestión del trabajo nocturno en el orden del día de la 76ª Reunión de la CIT a celebrarse en 1989. En esta oportunidad el Consejo pretendía incluir en la discusión, por un lado, una revisión parcial del Convenio sobre el trabajo nocturno de las mujeres (No. 89) y, por otro, la adopción de nuevas normas sobre el trabajo nocturno aplicables a todos los trabajadores. La Comisión encargada de estos asuntos estuvo formada por setenta y ocho representantes de los gobiernos, cincuenta y cuatro representantes de los empleadores y cincuenta y seis de los trabajadores²¹⁰. En este contexto, la discusión previa a la revisión puso en evidencia que la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres era un asunto que seguía creando profundas divisiones entre los interlocutores sociales de la OIT.

En principio, la Oficina Internacional del Trabajo había elaborado un informe acerca del tema para que sirviera de base para el debate. Este informe proponía, por un lado, la adopción de un protocolo que diera más flexibilidad al Convenio 89 y, por otro, la adopción un nuevo convenio que, complementado por una recomendación, garantizase protección igualitaria a los trabajadores de ambos sexos en todas las ramas de actividad. Con la adopción de dicho protocolo se pretendía dar mayor flexibilidad a la aplicación de la norma vigente (C.89), permitiendo a los Estados introducir, mediante acuerdos concertados entre los empleadores y los trabajadores, ciertas excepciones a la prohibición del trabajo nocturno y algunos cambios en la duración del período comprendido como “noche”. Con esta solución se esperaba satisfacer a aquellos países que demandaban mayor flexibilidad y permitir, al mismo tiempo, que el Convenio 89 siguiera siendo ratificado. Sin embargo, los debates en la CIT confirmaron que la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres se había convertido en una fuente de polémica de tales dimensiones que una revisión parcial del Convenio 89 que respondiera a los deseos contradictorios de gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores era poco realista.

Las diferencias conceptuales entre los tres grupos señalados se manifestaron en la discusión inicial sobre el modo en que la Conferencia debía tratar el asunto. Así, en primer término, la Oficina propuso que la discusión del protocolo debía preceder al debate sobre nuevas normas, pero el grupo de los trabajadores objetó este orden, indicando que necesitaban conocer los términos en que los nuevos estándares estaban considerándose antes de plantearse

²¹⁰ La presidencia de la Comisión fue asumida por el delegado gubernamental Indonés, Dr. P.K. Suma'mur, mientras que el delegado empleador de Australia, Bryan Noakes y la delegada de los trabajadores de Suiza, Ruth Dreifuss (secretaria sindical en su país) fueron los vcepresidentes y el delegado belga, Jo Walgrave -asesor del ministerio de trabajo y empleo y mediador en la negociación colectiva- ejerció funciones como ponente (Lubin y Winslow, 1990:89).

cualquier modificación que pudiera debilitar el Convenio vigente (C.89). Por el contrario, los empleadores apoyaron firmemente el orden de acción propuesto por la Oficina, empezando con el protocolo y dejando para una etapa posterior el asunto de las nuevas normas. Su objetivo era adoptar normas con la máxima flexibilidad que les permitieran emplear a las mujeres durante la noche y con las menores restricciones posibles. Los gobiernos, por su parte, se encontraban divididos entre ambas propuestas. Finalmente, la opción de los trabajadores obtuvo, en una votación con un alto número de abstenciones, los votos necesarios para que se siguiera su orden.

Uno de los asuntos que centró la atención de los delegados durante la discusión de las nuevas normas, fue la posibilidad de implementar estas normas a través de convenios colectivos. Los empleadores, por ejemplo, consideraban que cualesquiera que fueran los estándares a adoptar, debían ser aplicados a través de dichos convenios y no mediante la legislación. Por el contrario, los trabajadores temían que tal aplicación debilitara los sistemas nacionales de ejecución y control. En el caso de los gobiernos las opiniones estaban divididas. Los representantes los países más industrializados -en particular los miembros de la Comunidad Europea- eran favorables a la implementación mediante los convenios colectivos, mientras que los países en desarrollo enfatizaban el valor de las normas mínimas aplicadas a través de la legislación.

Durante las discusiones, varios delegados de los gobiernos reconocieron que el Convenio 89 vulneraba el principio de la igualdad entre hombres y mujeres y que la prohibición del trabajo nocturno para estas últimas menoscababa sus perspectivas profesionales y de carrera, por lo que, consecuentemente, violaba las disposiciones del Convenio 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación. Algunos delegados también manifestaron su intención de abstenerse en la discusión y votación del Protocolo. Para los gobiernos de los países industrializados, a excepción de la protección de la maternidad, ninguna razón justificaba un trato diferente entre hombres y mujeres²¹¹. Por el contrario, las organizaciones de trabajadores, percibían la prohibición establecida en el Convenio 89 como necesaria e importante y, como tal, debía ser mantenida. Para ellos, las mujeres necesitaban ser protegidas y el Convenio 89 tenía aun un papel importante que desempeñar, pues muchos de los problemas que habían conducido a su adopción persistían. Así las cosas, apoyaban la redacción de un protocolo que reforzara las disposiciones del Convenio y no debilitara su protección. Los

²¹¹ Este era el caso en la mayor parte de Estados europeos pues, desde 1976, el Consejo de las Comunidades Europeas había adoptado la Directiva 76/207/CEE del Consejo de 9 de febrero de 1976 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo en cuyas previsiones se solicita a los Estados la revisión de todas las leyes y reglamentos que entren en conflicto con el principio de igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres.

empleadores, coincidiendo con los gobiernos, creían que dicho convenio era esencialmente discriminatorio y constituía un impedimento para el progreso social y económico. En definitiva, los empleadores cuestionaban la vigencia del Convenio No.89 y consideraban que debía derogarse o eliminarse (Landau y Beigbeder, 2008:119). Los diversos puntos de vista expuestos en los debates de la CIT descubrían las motivaciones subyacentes de cada uno de estos grupos. Por ejemplo, era claro que los empleadores buscaban, en general, libertad para emplear a las mujeres en trabajos nocturnos, escudándose en el argumento de la igualdad de oportunidades para suavizar su posición. Por su parte, los trabajadores querían encontrar un equilibrio a través del mantenimiento de una protección adecuada y la introducción de cierta flexibilidad para que no se excluyera a las mujeres innecesariamente de horarios laborales que podían ajustarse a sus necesidades familiares y domésticas. En el caso de los gobiernos, los representantes de los países en desarrollo deseaban normas con suficiente flexibilidad como para permitir a sus gobiernos implementar las propuestas de acuerdo con sus propias prácticas administrativas y legales, mientras que los gobiernos de los países más avanzados, como Estados Unidos y Canadá, frecuentemente coincidían con los puntos de vista de los empleadores, aunque sus fundamentos eran diferentes. Estos hacían hincapié en que las mujeres estaban cada vez más presentes en las ocupaciones anteriormente dominadas por los hombres (Lubin y Winslow, 1990:88).

En este contexto, la OIT intentó mantener la protección y promover la igualdad y, con tal fin adoptó -en la Conferencia Internacional del trabajo de 1990- el *Protocolo de 1990 relativo al Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria (revisado en 1948)* (P. 89) y el *Convenio sobre el trabajo nocturno* (C. 171). Así, mantuvo en vigor el Convenio 89 -actualizándolo mediante el protocolo- y aprobó una nueva norma sobre trabajo nocturno que protegía a todos los trabajadores.

El protocolo flexibiliza la aplicación del Convenio No.89, permitiendo que -siempre que se cumplan los términos del Art.1- se introduzcan modificaciones en la duración de la "noche"²¹² y se admitan excepciones a la prohibición del trabajo nocturno establecida en el Art. 3 del Convenio No.89. Frente a la posibilidad de estos cambios y excepciones, aplicables al descanso nocturno obligatorio, el Protocolo garantiza -en su art.2- protección especial para las embarazadas y madres lactantes. En este sentido, la norma prohíbe que se les apliquen estas

²¹² El período "noche" es definido por el art.2 del Convenio 89 como "un período de once horas consecutivas, por lo menos, que contendrá un intervalo, fijado por la autoridad competente, de por lo menos siete horas consecutivas, comprendido entre las 10 de la noche y las 7 de la mañana".

excepciones o modificaciones durante un período mínimo de dieciséis semanas antes y después del parto.

Por otro lado, el *Convenio sobre trabajo nocturno* (C.171) y la *Recomendación sobre el trabajo nocturno* (R.178) suponen un planteamiento renovado sobre dicho trabajo, con el objetivo de proteger la salud y los derechos de todos los trabajadores sin distinción de sexos. Aunque ambos instrumentos contienen disposiciones de protección para las mujeres, estas solo son aplicables en los supuestos de maternidad y lactancia. En lo que se refiere a las innovaciones introducidas por estas normas debe subrayarse, en primer lugar, que el Convenio 171 redefine -en su Art. 1 literal a)- el trabajo nocturno como “...todo trabajo que se realice durante un período de, por lo menos, siete horas consecutivas...” (a diferencia de las 11 horas del Convenio No.89 de 1984) y que “...abarque el intervalo comprendido entre medianoche y las cinco de la mañana...” (en vez del intervalo de 11 de la noche a 6 de la mañana del convenio anterior). En lo que concierne a sus beneficiarios, el Art. 2.1 dispone que este Convenio se aplica a todos los trabajadores asalariados, excepto a aquellos empleados en la agricultura, la ganadería, la pesca, el transporte marítimo y la navegación interior. No obstante, el Art. 2.2 añade flexibilidad a dicha disposición, permitiendo a los Estados parte excluir “...total o parcialmente de su campo de aplicación, previa consulta con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores interesados, a categorías limitadas de trabajadores...” en aquellos casos en los que la “aplicación plantee, (...) problemas particulares e importantes”. El Art. 3, por su parte, se refiere a aquellas medidas especiales que, por la naturaleza del trabajo nocturno, deberán tomarse en beneficio de estos trabajadores para proteger su salud, ayudarles a cumplir con sus responsabilidades familiares y sociales, proporcionarles posibilidades de mejora en su carrera y compensarles adecuadamente. Al respecto, esta misma disposición señala expresamente que “tales medidas, deberán también tomarse en el ámbito de la seguridad y de la protección de la maternidad, en favor de todos los trabajadores que realizan un trabajo nocturno”. más adelante el Art.7º profundiza en estas medidas²¹³, disponiendo que, una de ellas, debe ser asegurar a las mujeres embarazadas, que deban trabajar antes y después del parto, la posibilidad de llevar a cabo labores alternativas a la realización del trabajo nocturno durante un período de al menos dieciséis semanas, de las cuales por lo menos ocho deberán tomarse antes

²¹³ Este artículo incluye -en su numeral 3, lit.a-. un fuero por maternidad que hace ilegal el despido de la trabajadora durante el embarazo y el descanso puerperal. La única excepción aplicable es que el despido sea originado por causas justificadas no vinculadas al embarazo o al parto. Esta misma disposición prevé que las mujeres embarazadas y púerperas deben percibir ingresos de un nivel suficiente para garantizar su manutención y la de su hijo, además estas conservaran todos los beneficios relativos a grado, antigüedad y posibilidades de promoción vinculados al puesto de trabajo nocturno que ocupen regularmente. Todo ello, sin perjuicio de la protección y las prestaciones que por concepto de maternidad correspondan a la trabajadora (Art.7.3 del “Convenio sobre el trabajo nocturno (C.171), adoptado en 1990).

de la fecha presunta del parto y durante el embarazo. Esta posibilidad puede materializarse mediante la asignación de un trabajo diurno, cuando sea factible, o a través del suministro de prestaciones de seguridad social o la prórroga de la licencia de maternidad²¹⁴. Al respecto, la Recomendación 178 establece -en su disposición 19- que, durante el período de embarazo, la trabajadora debe ser reasignada a un trabajo diurno en cualquier momento en que así lo solicite

La Recomendación 178 contiene también algunas disposiciones para la promoción de la igualdad de género. Una de ellas es la disposición número 8, cuyo apartado 1.a contiene expresamente el principio de igualdad de remuneración entre los sexos estableciendo que las compensaciones pecuniarias otorgadas a las trabajadoras deben respetar el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Junto a ella, la disposición 17ª trata de la especial situación de aquellos trabajadores nocturnos con responsabilidades familiares, recomendando a los Estados miembros que tomen medidas para proveer un adecuado sistema de guarderías u otros servicios destinados al cuidado infantil, cuyas horas de apertura sean coordinadas con los centros de trabajo en que se desempeñen trabajadores nocturnos. También la disposición 20ª se refiere a los trabajadores con responsabilidades familiares, solicitando que se tome en cuenta su especial situación al establecer la composición de los equipos nocturnos en el caso del trabajo por turnos. Ambas disposiciones de la Recomendación 187 concuerdan con la política establecida en el Convenio No.156 para la igualdad de trato y oportunidades de trabajadores con responsabilidades familiares.

La adopción del Convenio 171 y de su recomendación complementaria constituyó un avance en la igualdad de hombres y mujeres. Sobre todo, en comparación con los instrumentos previamente adoptados de tendencia protectora y claramente prohibitiva Sin embargo, siguen existiendo numerosas críticas en torno al modo en que la Organización decidió regular este asunto. En este sentido, se arguye que el hecho de que la OIT no retirara el Convenio No.89, manteniendo la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres, tras la de la adopción del Convenio 171 que provee nuevas disposiciones para proteger la seguridad y la salud de trabajadores nocturnos de ambos sexos, es una importante contradicción normativa. Sin embargo, aunque es difícil justificar que ambos convenios no sean excluyentes y, en consecuencia, la Organización no haya retirado el primero de ellos, un informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la CIT²¹⁵ revela que, en al menos 50 países, aun se practica algún tipo de prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en la industria. Por lo tanto, el Convenio

²¹⁴ Así lo dispone en el art.7.2 del “Convenio sobre el trabajo nocturno (C.171)”, adoptado en 1990.

²¹⁵ CIT (2001) Informe III (Parte 1B) Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones. Pág.148, párrafo 179.

No.89, en su forma enmendada por el Protocolo de 1990, continúa siendo el instrumento jurídico más adecuado para aquellos Estados parte que no han desmantelado los regímenes de protección de las mujeres en nombre de la igualdad de género. Para Vosko (2010:82), se demuestra así la gran resistencia que tienen las normas que sustentan el papel reproductor de la mujer, en estos 50 países, en los que las labores fundamentales para la reproducción social (por ejemplo, el trabajo domestico no remunerado realizado durante las noches en el hogar) permanecen como su responsabilidad principal, lo cual es, sin lugar a dudas, una poderosa justificación para continuar prohibiendo el trabajo nocturno con base en el sexo.

Frente a este doble discurso de la OIT respecto al trabajo nocturno de las mujeres, Politakis (2001:480) considera que la regulación internacional del trabajo nocturno ha sido un fracaso. El Protocolo fue denunciado por dos de los cinco Estados que lo han ratificado²¹⁶ (República Checa y Chipre) y el Convenio 171, tras más de veinte años de su adopción, solo ha sido ratificado por once Estados²¹⁷. Además, en muchos de los Estados parte, el mantenimiento de la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres, a través del Convenio 89, sigue siendo objeto de debate y es considerado discriminatorio.

6.2.3. Protección frente al trabajo subterráneo y en condiciones peligrosas o insalubres.

En su etapa inicial la Organización Internacional del Trabajo tuvo una intensa actividad normativa, adoptando -en sus dos primeros años- 16 Convenios y 18 Recomendaciones. Esta acelerada actividad generó cierta resistencia de los Estados miembros, al no estar capacitados para adaptar su legislación interna a dicha normativa, ni a llevar a cabo apropiadamente las revisiones previstas por el sistema de seguimiento y control de la Organización. En respuesta a esta situación, se redujo la actividad normativa. Así, en las doce sesiones de la CIT celebradas entre 1922 y 1931, se aprobaron 15 Convenios y 21 Recomendaciones, prácticamente lo mismo que en los dos primeros años de existencia de la OIT. En todo caso, gran parte de estos instrumentos tenían un carácter protector, sobre todo los referidos al trabajo de las mujeres. Algunos regulaban su participación en ocupaciones desarrolladas en el trabajo subterráneo, y aquel desempeñado en contacto con sustancias nocivas o en condiciones laborales insalubres.

²¹⁶ Fuente: NORMLEX-Information System on International Labour Standards (http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312335:NO - Última consulta 6 de Mayo de 2014).

²¹⁷ Fuente: NORMLEX-Information System on International Labour Standards. (http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312316:NO - Última consulta 6 de Mayo de 2014).

En 1935 la CIT adoptó el *Convenio relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas* (C. 45). La Comisión de la conferencia encargada de este asunto estuvo presidida por la holandesa, Gertrude Stenberg y, junto a ella, Jeanne Chevenard, delegada de los trabajadores franceses y miembro ejecutivo de la Confederación General del Trabajo (CGT) y, la hindú Bala Subbarayan. Todas ellas participaban asiduamente en las actividades de la OIT y formaban parte, como colaboradoras activas, de la red no gubernamental de mujeres. Para presentar el informe que acerca del trabajo de las mujeres en las minas había preparado la Comisión, Bala Subbrayan -actuando como ponente- intervino en el plenario de la CIT. En esta intervención, destacó las divisiones que este tema generaba entre los delegados, pudiendo diferenciarse dos visiones contrapuestas. Por un lado, un grupo mayoritario consideraba que la legislación protectora era necesaria para las mujeres, lo que implicaba reconocer que estas eran incapaces de decidir las condiciones idóneas de su trabajo. Por otro lado, había un grupo que apostaba por la igualdad de derechos de hombres y mujeres y, consecuentemente, se oponía a cualquier idea de legislación discriminatoria. Debe notarse, no obstante que los miembros de la Comisión se habían negado mayoritariamente al empleo de las mujeres en trabajos subterráneos de toda clase de minas.²¹⁸ Así las cosas, los esfuerzos de la ponente no impidieron la aprobación de una norma de protección, como el Convenio 45.

Este instrumento, en su Art. 2, prohíbe el trabajo de las mujeres en las minas, admitiendo como únicas excepciones a esta prohibición las previstas por la legislación nacional: las mujeres en cargos de dirección, las empleadas en servicios de sanidad y aquellas que realicen prácticas por motivos de estudio. En todos estos casos la excepción se aplica solo cuando no se trate de un trabajo manual para las mujeres (Art.3). Esta prohibición del Convenio No.45 contraviene el principio fundamental de igualdad de trato y oportunidades contenido en el Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (C. 111) y en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, lo que determinó que fuese denunciado por más de veinte países, llevando a la organización a adoptar un nuevo instrumento. Así, el 22 de junio de 1995, se adoptó el *Convenio sobre seguridad y salud en las minas* (C. 176). Este Convenio sustituyó la protección específica de las mujeres del Convenio 45 por la de seguridad de los trabajadores -sin distinción de sexo- en las minas. Aunque el Convenio 45 había sido sustituido *de facto*, la OIT aún no lo ha retirado oficialmente, conservando el estatus de un instrumento en situación provisoria. Según Politakis (2001:480), la evolución de las normas sobre el trabajo subterráneo de las mujeres es similar a la prohibición

²¹⁸ Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo, 18ª Reunión, 1934.

del trabajo nocturno, ya que, en ambos casos, la organización mantiene una doble regulación que confronta la igualdad con la protección.

En materia de seguridad y salud laboral la OIT también priorizó la protección en la *Recomendación sobre la aplicación del Convenio Internacional adoptado en Berna en 1906 sobre la prohibición del empleo del fósforo blanco (amarillo) en la industria de las cerillas* (R. 6), de 1919, el *Convenio relativo al empleo de la cerusa en la pintura* (C.13) adoptado en 1921²¹⁹, el *Convenio relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes* (C.115)²²⁰, de 1960 y el *Convenio relativo a la protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno* (C.136)²²¹, de 1971. Todos estos instrumentos contienen disposiciones que prohíben el empleo de las mujeres en ciertas áreas y en determinados procesos.

Así mismo, el *Convenio relativo al peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador* (C.127), adoptado en 1967, puede considerarse también de naturaleza protectora, al limitar los pesos máximos que pueden levantar a las mujeres. En tal sentido, su art. 7 dispone que “el empleo de mujeres (...) en el transporte manual de carga que no sea ligera será limitado (...) el peso máximo de esta carga deberá ser considerablemente inferior al que se admita para trabajadores adultos de sexo masculino.” Este Convenio cuenta además con una recomendación complementaria: la *Recomendación sobre el peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador* (R.128), en cuya parte VI regula los pesos máximos permitidos y las medidas adecuadas de protección para las mujeres trabajadoras que deban realizar transporte manual de cargas²²². Aquí, se exhorta a los empleadores a que, frente a

²¹⁹ El art.3 de este instrumento expresamente señala: “queda prohibido emplear a los jóvenes menores de dieciocho años y a las mujeres en trabajos de pintura industrial que entrañen el empleo de cerusa, de sulfato de plomo o de cualquier otro producto que contenga dichos pigmentos” (OIT: “Convenio relativo al empleo de la cerusa en la pintura (C.13)”, 1921).

²²⁰ El art.14 de este convenio prescribe que “no se deberá ocupar ni mantener a ningún trabajador en un trabajo que lo exponga a radiaciones ionizantes, en oposición a un dictamen médico autorizado”, lo cual, aun cuando no se señale expresamente, se dirige en especial a proteger a las mujeres embarazadas. En este sentido, la Recomendación sobre la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes (R.114) -complementaria a este convenio- es más clara y en su disposición 16 establece que, debido a los “problemas médicos particulares” que plantea el trabajo bajo radiaciones para las mujeres en edad de concebir, han de adoptarse todas las precauciones necesarias para que garantizar que estas no se expongan a riesgos de fuerte irradiación.

²²¹ Este instrumento prevé medidas de seguridad para proteger a los trabajadores de la exposición al benceno y, entre ellas, contiene en el Art.11 la prohibición del empleo de mujeres embarazadas y madres lactantes en cualquier proceso que implique exposición al benceno o a productos que lo contengan (OIT, Convenio relativo a la protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno (C.136), 1971).

²²² Así, esta sección contiene -en su literal B. Mujeres Trabajadoras- varias previsiones destinadas a regular las condiciones de las mujeres que realizan transporte manual de carga. En este sentido, establece que el peso máximo que estas han de cargar debe ser “considerablemente inferior al que se admite para trabajadores adultos de sexo masculino”, el cual es fijado -en la disposición no.14- en 55Kg. No obstante, más adelante la disposición 16 se ocupa de dejar claro que “en lo posible, no debería emplearse a mujeres adultas en el transporte manual y

la imposibilidad del cumplimiento de la limitación del Convenio No.127, cuando se emplee a mujeres adultas en el transporte manual y habitual de carga, se disminuya -al mínimo posible- el tiempo en que estas mujeres deban levantar pesos excesivos (disposición 17.a). Además, la disposición 17.b considera pertinente prohibir el empleo de las mujeres en ciertas operaciones de transporte manual de carga particularmente penosas. Finalmente, la Recomendación prohíbe que las mujeres embarazadas carguen pesos excesivos durante las 10 semanas posteriores al parto²²³.

El contenido de la mayoría de estas normas de protección conlleva la exclusión de las mujeres de ciertas labores, al tiempo que deja a los trabajadores expuestos ante los riesgos. En este sentido, Seija Karkinen, ministra visitante de Finlandia, expuso en su intervención ante la CIT de 1973 que “cuando se trabaja para mejorar la situación de la mujer el objetivo debería ser, por supuesto, la igualdad de los sexos, no la ubicación de las mujeres en una posición especial” añadiendo que “...si algún tipo de trabajo es considerado riesgoso todos los trabajadores deberían ser igualmente protegidos” (Lubin y Winslow, 1990:83). La mayoría de estas normas de protección se elaboraron sin la intervención de las mujeres ya que, en general, solo un pequeño número de ellas participó en las comisiones encargadas de la redacción y discusión. Esto marca un llamativo contraste respecto al número de mujeres de las comisiones encargadas de temas como la seguridad social, la protección de los niños y jóvenes y la maternidad, al asumirse su mayor interés y cierta inclinación “natural” hacia estos temas.

La mayoría de estas normas mantienen una concepción de la mujer trabajadora permanentemente necesitada de protección especial, en virtud de su rol reproductor. Tal protección se brinda frente al trabajo relacionado con la manipulación o el contacto con sustancias peligrosas o en situaciones de riesgo, coexistiendo con la protección destinada a la conservación del empleo durante las etapas de embarazo y postparto. La persistencia de estas normas de contenido protector e, incluso, prohibitivo, pone de manifiesto el confinamiento de la mujer en la esfera privada y, evidencia, al mismo tiempo, la paralela exclusión del varón de dicha esfera.

La protección otorgada a la mujer, prohibiéndole la realización de trabajos ligados a la manipulación de sustancias tóxicas, a la realización de esfuerzos o a la exposición a riesgos ha

habitual de carga” (OIT, Recomendación sobre el peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador (R.128) de 1967).

²²³ En este sentido, la disposición 18 señala textualmente que “ninguna mujer debería ser empleada durante un embarazo(...) o durante las diez semanas siguientes al parto en el transporte manual de carga...” (OIT, Recomendación sobre el peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador (R.128) , 1967).

suscitado diversas críticas: en primer término se arguye, por ejemplo, que dicha protección debe extenderse a todos los trabajadores. La exposición a ciertas sustancias o condiciones de trabajo peligrosas es altamente nociva y conlleva los mismos riesgos tanto para hombres como para mujeres. De hecho, Withworth (1996:133) señala que existe suficiente evidencia científica sobre las consecuencias de la exposición al plomo y otras sustancias peligrosas, al derivar en graves problemas médicos respecto a la función reproductiva de los hombres²²⁴. La presunción errada de que la mujer es la que tiene el rol más importante en la procreación, deriva -por ejemplo- en la privación de un trabajo necesario o en la concepción de todas las mujeres como madres potenciales, además, hace invisible al sujeto masculino y lo deja expuesto a riesgos de los que, también, debe ser protegido. En segundo término, se observa que esta legislación protege a las mujeres de las sustancias nocivas o de las situaciones de riesgo presentes en los trabajos considerados tradicionalmente masculinos, como es el caso, de la industria metalúrgica. Sin embargo, al mismo tiempo se ignoran los riesgos y peligros presentes en otro tipo de labores. Así, ocurre, por ejemplo, con las trabajadoras de tintorerías, esteticistas, azafatas, anestesistas y enfermeras, quienes se enfrentan a diario con varias sustancias contaminantes, ciertos niveles de radiación y otras situaciones peligrosas de las que no han sido protegidas y, mucho menos, se les haya prohibido el trabajo en estos rubros, en los que, además son mayoría (Withworth, 1996: 133).

Las consideraciones precedentes evidencian que el género subyace veladamente en las normas de protección, cuyo pretendido objetivo es el bienestar de las mujeres. Se observa que la búsqueda de protección está presente en las normas siempre que se adapte al rol que -según los estereotipos de género- se considera adecuado para el hombre y la mujer. Se privilegia y antepone el rol tradicionalmente asociado a las mujeres, el reproductor. Fuera de este patrón la mujer es ignorada, al mismo tiempo que el papel reproductor del hombre se torna invisible y, por lo tanto, carente de protección. De todo esto, queda claro que la división de género en la producción y reproducción persiste y se extiende a la regulación laboral. En este sentido, si se analiza el derecho del trabajo desde una perspectiva de género, puede sostenerse que se cimienta en un trabajador del sector industrial, a jornada completa, responsable del sustento familiar y que no precisa de medidas de conciliación. Este modelo constituyó la base para definir los derechos laborales y la organización del trabajo, siendo sostenida y legitimada por la normativa y políticas de la OIT (Caamaño, 2008:327).

²²⁴ Entre estos problemas se puede mencionar: un bajo conteo espermático, defectos en el esperma que pueden ocasionar degeneraciones genéticas, un aumento en la incidencia de cáncer infantil y una mayor tasa de abortos espontáneos entre sus parejas (Withworth S, 1994:15).

Precisamente, al sostener y legitimar las desigualdades de género, la legislación protectora de las mujeres ha sido reprobada por numerosos grupos feministas. Los Convenios sobre el trabajo nocturno y el trabajo subterráneo constituyen el paradigma de este tipo de legislación. La exclusión de las mujeres de ciertos empleos se considera discriminatoria, ya que restringe su derecho fundamental al trabajo y cercena la posibilidad de trabajar en horarios que les resulten convenientes en su organización personal y familiar. Sin embargo, también existen grupos de mujeres trabajadoras que rechazan la eliminación de las medidas de protección, esgrimiendo que, mientras no exista una tutela similar, proporcionada a través de otros medios, prefieren conservar la protección ya existente. Esta es la opinión mayoritaria de las trabajadoras en países en desarrollo, donde los empleadores cuentan con menos restricciones y los sindicatos son relativamente débiles. Las trabajadoras temen que eliminar estas salvaguardas daría a los empleadores mayor libertad para contratar a mujeres en los turnos de noche, donde se prevé un mayor riesgo de acoso y de explotación sexual. Sin embargo, numerosos gobiernos han denunciado los Convenios sobre el trabajo nocturno²²⁵ y el subterráneo²²⁶, lo cual refleja que dichos gobiernos reconocen la contradicción existente entre las normas especiales de protección y el principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

Las ya referidas *Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato de las trabajadoras* y la *Resolución sobre la igualdad de oportunidades, y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo* solicitan a la Conferencia Internacional del Trabajo que efectúe una revisión de la legislación protectora²²⁷, lo que no hará hasta que en 1989 nombré un comité de expertos con tal fin²²⁸. Sin embargo, este comité solo alcanzó

²²⁵ El “Convenio sobre el trabajo nocturno de las mujeres (C.89)” ha sido denunciado por 23 países y el Protocolo de 1990 relativo al trabajo nocturno de las mujeres (P.89) ha sido ratificado por 5 países, 2 de los cuales -Chipre y República Checa- ya lo han denunciado (Fuente: NORMLEX. Information System on International Labour Standards. http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312234:NO, última consulta 21 de Mayo de 2014).

²²⁶ El Convenio sobre el trabajo subterráneo de las mujeres (C.45) ha recibido 28 denuncias (Fuente: NORMLEX. Information System on International Labour Standards. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312190:NO, última consulta: 21 de Mayo de 2014).

²²⁷ En este sentido, la Declaración de 1975, señala en su Art. 9.4 que las medidas especiales de protección para las mujeres solo han de adoptarse en aquellos trabajos en los que se haya “probado científicamente” que pueden resultar perjudiciales para ellas “desde el punto de vista de su función social de reproducción” y añade que tales medidas “han de ser revisadas y actualizadas periódicamente de conformidad con los progresos científicos y tecnológicos”. Más adelante, la “Resolución sobre la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo”, adoptada diez años después, expresamente establece -en su disposición 16- que la acción futura de la OIT debe incluir “...la revisión periódica de los instrumentos protectores como, por ejemplo el “Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (C. 89)”, para establecer si sus disposiciones siguen siendo pertinentes y adecuadas, a la luz de la experiencia adquirida desde su adopción, de la información científica y técnica y del progreso social”.

²²⁸ La adopción en 1985 de la “Resolución sobre la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo” impulsa la decisión del Consejo de Administración de convocar -en 1989- una reunión de expertos para reconsiderar la vigencia de las medidas de protección especial para las trabajadoras, teniendo en

acuerdos sobre la complejidad de hacer una recomendación firme al respecto. Entre los miembros existía consenso tanto acerca de la importancia de extender la protección a hombres y mujeres -con la única excepción de la maternidad y la lactancia-, como respecto a que las medidas de protección de las mujeres constituían una barrera para su empleo y el avance en sus carreras profesionales. En todo caso, si este consenso favorecía la eliminación de las medidas de protección, la situación de los países en desarrollo entorpecía tal acción. En estos países las medidas para proteger la salud de los trabajadores contra riesgos laborales eran, cuando existían, muy limitadas, y al mismo tiempo las mujeres participaban, cada vez mas, en trabajos potencialmente peligrosos. De este modo, la cuestión de la legislación protectora continúa dividiendo a los grupos feministas. Por un lado, los grupos favorables a estas normas, las defienden en razón del especial rol reproductivo de la mujer y esgrimen a su favor que la mayor propensión del sexo femenino a la explotación, Por otro lado, sus detractores sostienen que las medidas de protección, distorsionan el mercado laboral, animando a los empleadores a discriminar a las mujeres y a aumentar la segregación ocupacional. Así, el debate entre la protección e igualdad persiste²²⁹, aunque se reconoce crecientemente que el trabajo ha de ser igualmente seguro tanto para hombres como para mujeres. Por ello, en lugar de prohibir que estas se desempeñen en ciertas categorías laborales o limitar su participación en algún tipo de empleo, es necesario procurar que los lugares de trabajo sean seguros y que estén exentos de riesgos para todos.

6.3. Igualdad formal de hombres y mujeres

La prioridad otorgada por la Organización Internacional del Trabajo, desde su institucionalización hasta la década de los treinta a la protección de las trabajadoras, no impidió que las organizaciones de mujeres enfatizaran la adopción de legislación favorable a la igualdad²³⁰. Progresivamente la idea de proteger a las mujeres contra la explotación fue reemplazada por esfuerzos encaminados a brindarles mayores oportunidades.

cuenta la situación y las tendencias nacionales a este respecto y la necesidad de promover la igualdad de oportunidades y de trato entre los trabajadores y las trabajadoras. Así, esta reunión estaría encargada de analizar las actividades de la OIT en esta esfera y formular propuestas de acción futura (OIT, 2001:42).

²²⁹ De hecho, la OIT en un informe reciente sobre igualdad de género reconoce que "...el debate acerca de si las mujeres necesitan o no protección cuando realizan labores peligrosas o trabajo nocturno, no ha concluido aún" (OIT, 2009b:18).

²³⁰ En este sentido, varias organizaciones militaron decididamente en la lucha por la igualdad oponiéndose a la legislación laboral protectora. En Estados Unidos el Partido Nacional de Mujeres (*National Womens Party-NWP*) encabezado por Alice Paul fue uno de ellos. El enfoque de Alice hacia la igualdad encontró una cálida recepción por parte de algunas colegas en Gran Bretaña, quienes también habían empezado a replantearse los objetivos del movimiento de mujeres. Ellen Wilkinson -única mujer miembro del parlamento, después de que Margaret

El trabajo de dichas organizaciones en la OIT fue persistente, continuado e influyente. Así lo reconoció su Director General, Albert Thomas, en un informe²³¹ presentado a la CIT en 1928. Este informe incluye una sección titulada “organizaciones de mujeres”, en la que Thomas las reconoce como una de las grandes fuerzas en la lucha por la justicia, reconociendo, además sus progresos constantes. En el informe se señala que, en 1927, las organizaciones de mujeres se dividían en dos grupos: por un lado, el movimiento feminista, cuyo objetivo no era otro que lograr la igualdad entre hombres y mujeres y, por otro lado, los grupos de trabajadoras, con unas demandas específicas que en ocasiones coincidían con las de los trabajadores y otras veces, fundamentalmente en lo que se refiere a problemas de organización, eran significativamente opuestas. El referido informe destacaba que en una de las reuniones del *International Council of Women* se había decidido que “no debía darse un paso más referente a la legislación protectora, sin la consulta previa de las organizaciones de trabajadoras afectadas”. El reconocimiento del Director General sobre el importante rol de las organizaciones de mujeres fue un paso decisivo de la OIT para involucrarlas en su labor (Lubin y Winslow, 1990:38).

La Organización Internacional del trabajo comienza a desarrollar su labor en el ámbito de la igualdad de derechos, sobre todo de los derechos sociales y económicos que eran su principal responsabilidad. En este contexto, debe tenerse en cuenta la discusión iniciada -en septiembre de 1935- por la Sociedad de Naciones respecto al asunto de la nacionalidad de las mujeres y su condición jurídica y social²³². En lo referente a la nacionalidad, esta organización concluye que era necesario hacer un estudio más profundo del tema, aceptando, una vez mas, mantener el status quo. Respecto a la condición jurídica y social de las mujeres, la Sociedad de Naciones acercó su postura a las propuestas del feminismo socialista, cuyas defensoras consideraban que la lucha por la igualdad de derechos ponía en peligro las medidas de protección adoptadas para el bienestar de las mujeres²³³. De este modo, la Sociedad de Naciones

Bondfield perdiera su puesto en 1924-, inició una campaña para que la legislación protectora del trabajo se aplicara a hombres y mujeres igualmente (Lubin y Winslow, 1990:39).

²³¹ Informe del Director General presentado en la 11ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1928, p. 60-61.

²³² En estas discusiones los grupos de mujeres tuvieron una participación significativa. Este, fue uno de los mayores avances de la década de 1930. De hecho, en 1931 se les solicita a algunos de estos grupos conformar un comité consultivo que elaborase propuestas que serían sometidas al análisis de la Comisión legislativa de la Sociedad de Naciones. Grupos como el *International Council of Women (ICW)*, *International Alliance of Women (IAW)*, *Womens International League for Peace and Freedom (WILPF)*, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), la *World Union of Women for International Concord*, la *All-Asian Conference of Women* y la *International Federation of University Women (IFUW)* formaron parte de este Comité (Stienstra, 1994:71).

²³³ Quienes defendían esta tendencia consideraban que las diferencias biológicas de hombres y mujeres -especialmente las ligadas a la reproducción- hacían necesaria la adopción de legislación protectora para mujeres que, como la prohibición del trabajo nocturno, les permitía desempeñar a cabalidad su rol de esposas y madres. Bajo este enfoque no se reconocía particular relevancia al rol que biológica o socialmente podía desempeñar el padre en la vida de los niños. Muy por el contrario, este estaba fundado en la presunción de que las mujeres eran

fijó un itinerario que será seguido por la ONU hasta la década de los ochenta: en lugar de rechazar la discusión sobre la condición jurídica y social de las mujeres, los miembros de la Sociedad de Naciones decidieron incluirlo en un estudio sobre sus derechos políticos y civiles así como, sobre la igualdad de las trabajadoras, que sería llevado a cabo por la Organización Internacional del Trabajo. Así las cosas, la igualdad de derechos de las mujeres, sin considerar sus condiciones materiales, fue el objetivo de la Sociedad de Naciones y, durante algún tiempo de las Naciones Unidas (Stienstra, 1994:75).

Comienza así la transformación del enfoque en el que se ha sustentado la actividad normativa de la OIT, lo que le llevará a alejarse de la protección de las mujeres para centrarse en el logro de la igualdad formal entre ellas y los hombres. Para Withworth (1996:132), en esta transformación jugaron un papel central las organizaciones de mujeres que empezaron a ser más activas en sus demandas por la igualdad. Estos grupos ejercían presión, bien directamente a la OIT, bien indirectamente, a través de los gobiernos de los estados miembros. Así mismo, el incremento de la participación de mujeres en la fuerza laboral tras la Segunda Guerra Mundial reforzó la aludida transformación, al empujar a la OIT a implementar nuevas políticas para la promoción del empleo femenino.

El cambio de perspectiva se hizo notar en la Reunión de la CIT de 1937, donde el espectro de intereses en los asuntos de las mujeres se amplió considerablemente. Al respecto, Lubin y Winslow (1990:48) señalan que la Conferencia pasó de preocuparse únicamente por la protección de las mujeres, sobre todo como progenitoras, a interesarse por los derechos de la mujer. Así, se evidencia en la adopción de la *Resolución relativa al trabajo femenino*, en la que se solicita a los gobiernos la reevaluación de la situación de las mujeres respecto de sus oportunidades y derechos políticos, sus condiciones económicas y su protección frente a la explotación laboral. Esta resolución fue presentada por dos delegados del Gobierno de Estados Unidos, Grace Abbot y Edward O'Grady. En el momento de su presentación en la CIT, Grace Abbott señaló que la resolución proponía una declaración general de la Conferencia sobre los principios que deberían regir la posición jurídica, social y laboral de las mujeres. Además, la delegada quiso añadir que la experiencia demostraba que al denegar la igualdad de derechos a las mujeres mediante la legislación protectora de la OIT, los hombres también habían sufrido sus consecuencias, por lo que toda la organización se había visto afectada. Abbott concluyó su intervención reprochando a la Conferencia no haber reconocido que, gran parte de la legislación

las principales encargadas de la crianza de los hijos. Entre los grupos que defendían estas ideas se encontraban la Union Internationale des Ligues féminines catholiques, el International Committee of the Labour and Socialist International y la International Federation of Trade Unions' International Committee of Trade Union Women (Stienstra, 1994:73).

protectora, sería innecesaria si las mujeres gozaran de iguales derechos civiles y políticos que los hombres. (CIT, Actas de la 21ª Reunión, extracto taquigráfico provisional P.501). Esta resolución sentó un precedente y constituyó, por primera vez, una verdadera llamada de atención, por parte de una organización internacional, a la amplia cuestión de los derechos de la mujer como ciudadanas y trabajadoras. Además, preparó el terreno para que la OIT pudiera vincular sus políticas e instrumentos de protección con el compromiso fundamental de la igualdad de oportunidades.

La Conferencia avanzó progresivamente en el ámbito de la igualdad y, en el año 1939, se concretaron dos acciones de especial interés para las mujeres. En primer lugar, se adoptó una *Resolución sobre el trabajo femenino*²³⁴, reconociendo la importancia tanto del principio de igualdad de remuneración como de la protección de las trabajadoras (CIT, Actas de la 25ª Reunión, extracto taquigráfico provisional P.210-212). A través de esta Resolución, la Conferencia Internacional del Trabajo admitía ante el mundo la desigual condición de las mujeres en el empleo y en los asuntos relacionados con este, así como que quedaba mucho trabajo por hacer antes de que las mujeres recibieran un trato equitativo. Esto constituyó un gran avance para la igualdad de hombres y mujeres en el trabajo, al mismo tiempo que un importante antecedente hacia la regulación de la igualdad de remuneración de 1951. En segundo lugar, la Conferencia ratificó una decisión del Consejo de Administración donde se acordaba realizar una segunda Conferencia Regional de Estados Americanos en La Habana a finales del mismo año. Este encuentro buscaba satisfacer las demandas de muchos países latinoamericanos que necesitaban asesoría y solicitaban una mayor flexibilidad en los convenios relacionados con el empleo de las mujeres para facilitar su ratificación. Tal como se había dispuesto y a pesar del estallido de la II Guerra Mundial la Conferencia Regional se llevó a cabo en Noviembre de 1939.

La primera Conferencia de la OIT en tiempo de guerra²³⁵ se celebró en 1941, discutiéndose entonces un “proyecto de resolución concerniente a las diferencias, en razón del sexo, en las tarifas de salarios”. Presentado por A.E. Monk, delegado de los trabajadores de

²³⁴ Esta resolución fue presentada para su adopción en la CIT por dos delegados de los trabajadores, el francés Leon Johaux y el holandés Evert Kupers. En su contenido, reconoce que al no haberse hallado “una solución satisfactoria (...) para los problemas de la igualdad de las mujeres en el ámbito industrial y público” las labores de la OIT han de dirigirse a mejorar la posición de la trabajadoras alrededor del mundo. En este sentido, subraya la “importancia del principio de igualdad de remuneración y solicita a la OIT completar la investigación sobre su práctica actual lo más rápidamente posible” (Lubin y Winslow, 1990:54-55).

²³⁵ A pesar de la situación de guerra, esta Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo logró reunir a 117 representantes de 35 países -incluyendo a Costa Rica y a Francia Libre como observadores-. Sin embargo, solo las delegaciones de Argentina, Chile, Luxemburgo, Estados Unidos y Nueva Zelanda incluyeron mujeres (Lubin y Winslow 1990:62).

Australia, el proyecto afirma que “...la práctica existente de emplear mujeres en las industrias y servicios, a tarifas de pago inferiores a las que prevalecen para los hombres, por el mismo o similar trabajo o trabajo de igual valor para el empleador, es perjudicial igualmente para el bienestar económico de los hombres y mujeres que trabajan, y obra en detrimento del interés social de toda la comunidad...” , reconociendo que “dicha tarifa desigual de salario, que envuelve la discriminación del sexo, ignora, (...) el principio reconocido de igualdad entre el hombre y la mujer”, “niega a la mujer trabajadora el pago total por su trabajo”, y “expone a los trabajadores a la competencia...”. Así pues, la Resolución considera que “... las tarifas normales de ocupación masculina, o la tarifa para el trabajo sin consideración del sexo de los trabajadores deberían ser reconocidos como un principio básico en la industria de guerra y de la postguerra” y urge a que “inmediatamente se den los pasos para asegurar la eliminación de las diferencias, por razón del sexo, en las tarifas de salarios” (CIT, 1941, Acta de Sesiones p.197). Finalmente, la Conferencia solicitó a la Oficina que retomara sus investigaciones acerca del trabajo de las mujeres, formulando -a través del Consejo de Administración- planes para combatir la explotación del trabajo eficiente y mal pagado.

Al acercarse el final de la guerra y la victoria de los aliados parecía virtualmente asegurada, la OIT puso gran énfasis en su papel durante la paz y sus futuras relaciones con el resto de las organizaciones internacionales. Así, en 1944, como ya se refirió, se celebró la Conferencia de Filadelfia con el objetivo de perfilar los lineamientos de las políticas de la Organización. En esta oportunidad, el informe más importante que se presentó a la Conferencia fue “*Política Futura, Programa y Situación de la Organización Internacional del Trabajo*”, en cuyas conclusiones se contenía un proyecto de Declaración diseñado para reafirmar las metas de la OIT, sus principios y sus competencias futuras. Este proyecto paso a ser la “Declaración de Filadelfia” que, en su versión modificada por la Conferencia, se convirtió en el nuevo estatuto de la OIT y fue añadido como un anexo a su Constitución original. Un total de dieciséis mujeres de países tan diversos como Checoslovaquia, Egipto Liberia, México y Reino Unido participaron en esta conferencia y su papel, relativamente prominente, fue resultado del rol que habían cumplido durante la guerra en sus propios países²³⁶.

El mundo de la posguerra era muy diferente al existente durante las décadas de 1920 y 1930. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la previa distribución del poder entre un grupo

²³⁶ Tal como ocurrió en la Primera Guerra Mundial, muchas mujeres se hicieron cargo de trabajos que, hasta entonces, habían sido caracterizados como “solo para hombres”. De este modo, demostraron gran capacidad de liderazgo, desempeñándose en cargos en la industria, al servicio del gobierno y en las labores del campo. Su participación también fue agradecida en los establecimientos militares y de defensa. Estos esfuerzos fueron reconocidos, al menos parcialmente, en sus candidaturas y en la posibilidad de elección para cargos directivos en la Conferencia de Filadelfia (Lubin y Winslow 1990: 66).

relativamente similar de Estados fue sustancialmente modificada por la aparición de dos superpotencias. Los imperios coloniales empezaron a desmoronarse con una celeridad nunca antes vista y, en los años siguientes, ingresaron en el escenario mundial un número creciente de nuevos Estados. Los países occidentales se encontraron en minoría frente a los nuevos países que reclamaban el lugar que les correspondía dentro del orden mundial. El imperio de la ley, impuesto durante siglos por Europa, fue impugnado por los países que no habían tenido ningún papel en su elaboración (Lubin y Winslow, 1990:70). Inevitablemente, las mujeres también fueron afectadas por estos cambios y, desafiando los tabúes de siglos pasados, buscaron su lugar en la sociedad. La influencia de los nuevos Estados en la Sociedad de Naciones también hizo variar la composición geográfica de mujeres en la OIT y el tipo de servicios que la Organización estaba llamada a prestar.

Todas estas transformaciones originadas por la guerra causaron un profundo impacto en las políticas de la Organización, lo que se manifestará en la primera Conferencia de la Organización celebrada después de la guerra. Esta primera Conferencia se llevó a cabo en París en 1945, tras la celebración en San Francisco de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional*²³⁷. Esto determinó que los debates de la Conferencia de la OIT giraran en torno a los efectos de la nueva jurisdicción de la ONU y los cambios necesarios para alinear a la OIT con la nueva organización. Frances Perkins, quien había sido Secretaria en el Ministerio del trabajo de los Estados Unidos, participó en esta reunión como presidenta de los delegados gubernamentales. Países como Suecia, Francia, Irlanda, Italia, Holanda y Nueva Zelanda también incluyeron mujeres en sus delegaciones. Cuando en la CIT de 1945 se eligieron, por primera vez tras la guerra, los nuevos miembros del Consejo de Administración, Gertrude Stemberg se convirtió en miembro de pleno derecho como representante del gobierno holandés. Esta había formado parte del Consejo con anterioridad, pero en calidad de miembro sustituto.

En su primera reunión, el nuevo Consejo de Administración llevó a cabo un conjunto de acciones que determinaron el inmediato programa de trabajo de la organización. Entre estas acciones, el Consejo convocó una reunión de algunos de los miembros de la Comisión por Correspondencia sobre el Trabajo de la Mujer²³⁸ para fijar prioridades del Programa para

²³⁷ Esta conferencia, celebrada en abril de 1945, instituyó la Organización de las Naciones Unidas en sustitución de la Sociedad de Naciones.

²³⁸ Esta Comisión fue instituida en 1932 como una comisión consultiva encargada de asesorar al servicio de mujeres de la OIT. Inicialmente, cuando el Consejo de Administración aceptó el establecimiento de una comisión por correspondencia conformada por más de cien expertos en asuntos de mujeres, se dejó perfectamente claro que este comité no tendría reuniones pero que la Oficina podía de vez en cuando llamar a aquellos miembros cualificados para brindar asesoría en cualquier asunto que estuviera en estudio. La Oficina hizo uso extensivo de

Mujeres de la OIT. Las asistentes a esta reunión se eligieron principalmente entre las expertas que habían participado en las Conferencias y otras reuniones de la OIT. Así, ocho de las diez mujeres que fueron invitadas, asistieron a la reunión de la Comisión por Correspondencia sobre el Trabajo de la Mujer, llevada a cabo en Montreal durante 1946. Kerstin Hesselgren fue la presidenta y Frieda Miller la ponente. Aunque el grupo era pequeño, a todos los miembros de la Comisión se les había solicitado con antelación que proveyeran información relevante para la agenda de la reunión. El objetivo de esta reunión era considerar los obstáculos surgidos en el proceso de restablecimiento y reajuste del período de transición a la paz y asesorar a la Oficina en la implementación de las resoluciones adoptadas, tanto en Filadelfia, como en París. La Comisión pidió a la Oficina que llevara a cabo estudios especializados sobre servicios sociales de ayuda a domicilio y acerca de los nuevos aspectos del trabajo remunerado a domicilio, prestando especial atención a la regulación de sus abusos. El panel de expertas también solicitó que el asunto de los trabajadores domésticos se colocara en la agenda de la siguiente reunión de la CIT con miras a la adopción de una recomendación²³⁹.

En 1947, se adoptó la *Resolución sobre el trabajo de las mujeres*, centrada en la necesidad de alcanzar una mayor igualdad de hombres y mujeres en el empleo que prestara especial atención a la estabilización de salarios. La resolución fue introducida por Estados Unidos como una “declaración de homenaje a la contribución de las mujeres trabajadoras”. En el momento de discutir esta resolución, Sharita Mukherjee -Subsecretaria del congreso sindical de India y consejera de los trabajadores- resaltó que “para colocar a las mujeres trabajadoras sobre una base de igualdad con los hombres, que es el objeto declarado de la O.I.T., es indispensable que los convenios sobre el trabajo de la mujer sean ratificados y aplicados”. Para la ponente, la implementación de los principios en ellos contenidos no había sido perseguida tan activamente como debería. Así pues, instó a la OIT a enviar misiones que investigaran las condiciones reales del empleo femenino (1948, Actas de sesiones de la 30ª Reunión de la CIT:233).

En esta misma sesión Marie Couette, consejera técnica de los trabajadores franceses, recordó que el principio de igualdad salarial se había incluido en la Constitución francesa, si bien debían continuar profundizándose los esfuerzos para una mayor igualdad de derechos. Para

la asesoría de esta Comisión en proyectos estudios e informes y esta, como se verá, jugó un papel clave en los pasos preparatorios para la adopción de una normativa para la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres (Lubin y Winslow. 1990:73).

²³⁹ El asunto del trabajo doméstico surge por primera vez en los debates de la CIT durante la reunión de 1936 y, a partir de entonces, se mantiene como un tema recurrente durante casi 75 años hasta que, finalmente, en 2011 es objeto de regulación. En el capítulo IV se dedica una sección al análisis de dicha normativa.

esta ponente, las mujeres debían poder decidir libremente si deseaban participar en el trabajo industrial, en el trabajo productivo o en el trabajo doméstico y debían disfrutar de condiciones para desempeñar cualquier labor que les permitiera llevar a cabo su trabajo como ama de casa y madre de familia, pudiendo así cumplir en plenitud sus roles. Sin embargo, entendía que “no sería justo, dentro de un sistema de absoluta igualdad, que las mujeres se dedicaran a trabajos demasiado duros”, pudiendo “prestar mejores servicios al país en trabajos que correspondieran mejor a su capacidad física e intelectual” (CIT, Actas de sesiones de la 30ª Reunión, 1948:234). Para la época, resultaba incomodo que profundizar en la igualdad significase disminuir las funciones del rol tradicional de la mujer y la protección que este papel exigía, por lo que solicitó a la OIT que realizara un estudio acerca de la protección que la sociedad debía brindar a la mujer. Las palabras de la ponente dejan entrever que, aunque no existía desacuerdo en lo deseable que sería para las mujeres tener iguales derechos, si que existía para el momento un temor considerable a que el anhelo por la igualdad pudiera minar algunos de los beneficios obtenidos por las mujeres en el ámbito social y laboral.

Dos nuevas resoluciones relacionadas con el trabajo de las mujeres fueron adoptadas en la CIT de 1948. Una de ellas fue la *Resolución referente a las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos*, presentada por uno de los representante de los trabajadores del Reino Unido. En ella se solicitaba a la Conferencia que incluyera este asunto en la agenda de una próxima reunión. También se adoptó la *Resolución referente a la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor*. Su adopción vino motivada conjuntamente por el CES el Consejo Económico y Social (CES) de la ONU y la Federación Internacional de Sindicatos, quienes solicitaron la inclusión del asunto en la agenda de una próxima CIT. Ambas resoluciones sentaron las bases para la acción futura de la OIT respecto a estas cuestiones.

Durante la década de los cuarenta, como se ha observado, ciertos acontecimientos permitieron que, finalmente, en 1951, la OIT incluyera el principio de igualdad de remuneración en una norma internacional. Es así como la 34ª Reunión de la Conferencia adoptó *el Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor* (C. 100) y su recomendación complementaria (R.90). Estos instrumentos establecen las directrices para la correcta aplicación del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, independientemente del sexo. Aunque esta igualdad era, desde los inicios de la OIT, un asunto de gran importancia para las mujeres, la adopción de una norma al respecto no se considero un objetivo realista hasta finales de la II Guerra Mundial.

La organización, como vimos, tuvo presente el asunto de la igualdad de remuneración desde el momento de su establecimiento. En primer término, no obstante fue abordado mediante la aplicación de medidas protectoras que delineaban los criterios para la fijación de salarios mínimos en ocupaciones en las que no existía un régimen eficaz para dicha fijación y en las que los salarios eran especialmente bajos. Con este propósito, la CIT adoptó -en 1928- el *Convenio relativo al establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos (C.26)*. Aunque este instrumento no estaba dirigido especialmente a las mujeres, el hecho de que la mayoría de las ocupaciones con estas características fueran desempeñadas por ellas, suponía que la fijación de mínimos salariales se limitaba a las trabajadoras²⁴⁰. Más allá de estas medidas, la Organización tardó treinta años en incluir la igualdad de remuneración en la agenda de la CIT con el propósito de adoptar una regulación.

Las primeras acciones llevadas a cabo para la adopción de un convenio y una recomendación sobre el tema contaron, una vez más, con un importante papel de las mujeres. En la Comisión sobre la Igualdad de Remuneración participaron, entre otras, Frieda Miller, de Estados Unidos, Gertrude Stenberg, de los Países Bajos, Leivo Larsson de Finlandia, Fathme Movhagar delegada del gobierno iraní e Indra Bose, representante de los trabajadores de India. La participación de mujeres de países no occidentales en la Comisión evidenció el significado de la desigualdad salarial alrededor del mundo y demostró la importancia de la Conferencia como plataforma internacional para los intereses de aquellos que podrían, de otro modo, no tener voz.

La adopción del Convenio sobre la igualdad de remuneración (C. 100) en 1951 marcó un hito en la historia de los derechos de las mujeres. Según Kombos y Hadjisolomou (2007:14), durante las negociaciones para la adopción de esta norma se reconoció que la igualdad salarial era un requisito y una condición material indispensable para equiparar el status de hombres y mujeres en una relación horizontal. En sus disposiciones sustantivas, el Convenio 100 y la Recomendación No.90 disponen las medidas que han de implementarse para promover, asegurar, fomentar y facilitar la aplicación del principio de igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Para hacer un análisis más profundo de ambas normas, volveremos sobre este particular más adelante.

²⁴⁰ De hecho, el Art.1 del referido instrumento (C.26) menciona específicamente a “las industrias a domicilio” entre aquellas que no cuentan con un régimen eficaz para la fijación de salarios y, por tanto, entre las que han de ser objeto de esta norma. Así, este instrumento deja ver, aunque sea indirectamente, que sus principales destinatarias son mujeres pues ellas siempre han sido mayoría entre los trabajadores a domicilio.

Mas allá del principio de remuneración, la OIT continuo profundizando los esfuerzos en pro de la igualdad de hombres y mujeres y, con miras a adoptar un instrumento destinado a combatir la discriminación laboral en todas sus formas, convocó en 1956 una nueva reunión de expertos. En esta oportunidad se dieron cita expertos provenientes de Birmania, la República Federal Alemana, India, México, Perú, Polonia, Suecia, Turquía, el Reino Unido, los EE.UU. y la URSS. Esta reunión constituyó el paso preparatorio para la adopción, en 1958, del *Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación* (C.111). En la comisión encargada de este tema participaron ocho mujeres, entre las que se encontraban la agregada laboral de Filipinas, Felina T. Reyes y tres representantes de Europa del Este: Mileve Srnska, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de Checoslovaquia; Ekaterina Korchounova, del Instituto de Estado y Derecho de la URSS y Hanna Bokor-Szego, Directora del Departamento Internacional de Leyes de la Academia Húngara de las Ciencias. La Comisión contaba también con tres mujeres representantes de los trabajadores: Florence Hancock, del Reino Unido, Mirjam Nordahl, de Noruega y María Weber, de Alemania.

La adopción del Convenio 111 emergió como respuesta a las luchas colectivas de grupos socialmente desaventajados que demandaban disfrutar en mayor medida de sus derechos políticos sociales y económicos. Aunque, como señala Vosko (2009:67), el objetivo de este instrumento era combatir las exclusiones injustificadas en el ámbito de las relaciones laborales, en los debates previos a su adopción se planteo, por parte de algunos delegados, mantener el modelo tradicional de la relación laboral, privilegiando el trabajo del varón asalariado en una relación de empleo permanente a tiempo completo. Por ejemplo, durante los debates de la CIT, delegados de varios gobiernos apostaron por preservar la capacidad de los empleadores de dar, sobre una base social, mayor seguridad -en lo que se refiere a permanencia y estabilidad- a determinadas categorías de trabajadores- como los trabajadores “cabeza de familia”- y que dicha diferenciación no debía ser considerada discriminatoria. Algunos de estos delegados solicitaron la inclusión de previsiones más amplias que legitimaran la acción de los gobiernos para favorecer a los “hombres proveedores”. Este fue el caso del delegado de Irlanda, quien sugirió que, en la prohibición de discriminación independientemente del sexo, este último término debía estar sujeto a ciertas limitaciones en interés de proteger a la familia²⁴¹. Aunque este tipo de propuestas no se materializaron ni en el Convenio, ni en la Recomendación, eran un claro indicativo de que se seguía apoyando, de manera generalizada, el modelo el masculino de trabajador.

²⁴¹ CIT, 40ª reunión (1957) Informe VII (2): Discriminación en materia de empleo y Ocupación. Séptimo punto del orden del día. Pág. 100.

El principal objetivo tanto del Convenio 111 como de su recomendación complementaria es hacer valer el principio de no discriminación en base a diversos factores - entre ellos el sexo- en relación con el acceso a la formación profesional, al empleo y a las condiciones de empleo. De este modo, el Convenio 111 constituye el principal instrumento internacional de referencia en la tutela del derecho fundamental a la no discriminación en el trabajo. En este sentido, Vosko (2009:67) afirma que este Convenio constituye el principal resultado de la profundización de los esfuerzos de la OIT para limitar las exclusiones y eliminar la discriminación en el ámbito laboral. El Convenio sobre igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, así como el Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación son dos de las normas más representativas de este período de regulación y, además, constituyen convenios clave para la igualdad de género en el trabajo.

Los procesos de descolonización y la incorporación de nuevos países impulsaron a la OIT a poner en marcha un programa de cooperación técnica para asistir a estos países en desarrollo desde a finales de la década de los cincuenta. El programa incluía, entre otros aspectos, atención específica a los requerimientos de las mujeres. La contribución que hicieron muchas de las mujeres líderes de Asia y América Latina fue invaluable y abrió nuevos caminos para muchas mujeres portadoras de las más diversas experiencias. También, durante la década de los sesenta, a medida que las mujeres empezaron a formar parte a mayor escala del mercado de trabajo surgieron para ellas nuevas necesidades e intereses. A partir de entonces, la organización enfocó sus esfuerzos en la adopción de que promovieran el trabajo de las mujeres.

En 1964, la Conferencia Internacional del Trabajo dio un paso más en la vinculación del empleo con el desarrollo económico, adoptando el *Convenio relativo a la política de empleo* (C.122) y la *Recomendación sobre la política del empleo* (R.122). Ambos instrumentos establecen metas específicas sobre empleo que los Estados parte deberían cumplir para estimular el crecimiento económico y el desarrollo. Por ejemplo, en su Art. 1 el Convenio afirma que para “resolver el problema del desempleo y del subempleo, cada miembro debe tener como objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.” En este sentido, la norma pretende que esta política se dirija a garantizar un puesto de trabajo para todos aquellos que lo busquen y sean aptos para trabajar, que este sea lo más productivo posible y que, además, sea elegido libremente, lo cual permitiría a cada trabajador la oportunidad de usar sus habilidades sin importar su religión, raza, color o sexo. Adicionalmente, la Recomendación perfila medidas para la adecuada implementación de esta política de empleo y, en su disposición 29.2, literal g., insta a los empleadores y

trabajadores de los sectores público y privado a respetar el principio de igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, contenido en el Convenio y la recomendación relativos a la discriminación en materia de empleo y ocupación. Tanto el Convenio 122, como su Recomendación complementaria, tienen como principal objetivo garantizar el pleno empleo, la libertad de elección y la promoción de la igualdad de oportunidades para todos los trabajadores, por lo que constituyen herramientas valiosas para garantizar la igualdad de género en el ámbito laboral.

En la Reunión de ese mismo año, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la *Resolución acerca del papel de las mujeres trabajadoras en un mundo cambiante*. Esta resolución fue el fruto de los esfuerzos sostenidos por un grupo de mujeres, lideradas por Esther Peterson -Secretaria Auxiliar de Trabajo de Estados Unidos-, para llamar la atención de la CIT sobre los problemas de las mujeres en los países en desarrollo. Este instrumento resalta la importancia, cada vez mayor, del papel de las mujeres en la sociedad e insta a todos los Estados miembros a ratificar el Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor y el Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. También invita a los gobiernos a establecer en sus respectivos países unidades encargadas de investigar, planificar y coordinar las necesidades y problemas de las trabajadoras con el fin de fomentar la difusión de información sobre estos asuntos. Finalmente, solicita a la OIT que extienda y fortalezca las actividades relacionadas con el trabajo de las mujeres.

En las reuniones de CIT celebradas en 1964 y en 1965 se creó una Comisión sobre Mujeres Trabajadoras. Michelle Dackey, representante de Togo, fue su presidenta y en su intervención subrayó la importancia de informar y educar a la opinión pública de los problemas que enfrentaban las mujeres con responsabilidades familiares, destacando la especial necesidad de que estas mujeres contaran con servicios e instalaciones adecuadas para el cuidado infantil. Por su parte, la vicepresidenta de esta comisión -Rosa Weber, de Austria-, lamentó el número limitado de ratificaciones obtenido, hasta entonces, por los Convenios 100 y 111. Para Weber, además, la desigualdad salarial no solo era injusta para las mujeres si no que también amenazaba los salarios de los hombres. Durante la sesión plenaria también intervino una de las delegadas de la Unión Soviética, Raissa Mikhailovna Smirnova, censurando a la OIT su preocupación por garantizar normativamente el derecho de las mujeres al trabajo, sin preocuparse efectivamente por su puesta en práctica (Lubin y Winslow, 1990:102). La actitud de esta delegada constituyó uno de los primeros síntomas de lo que sería la siguiente fase de

regulación, cuyo objetivo será -como adelantamos- poner en práctica los derechos laborales de las mujeres reconocidos en la legislación.

En la década de los sesenta se constata una mayor participación de organizaciones no gubernamentales de mujeres en la CIT. Por ejemplo, en la reunión de 1965 asistieron representantes de la *Women International League for Peace and Freedom*, *International Council of Nurses*, *International Federation of Women Lawyers*, *Union of Catholic Women's Organizations*. En esta misma reunión se concretó, lo que Lubin y Winslow (1990:103) consideran, un tímido primer paso para aliviar algunos de los problemas de trabajar fuera del hogar y, para facilitarles la tarea de conciliar su papel como trabajadoras y sus responsabilidades familiares, se adoptó la *Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares* (R.123). Siendo su objetivo facilitar la doble jornada de las mujeres, este instrumento contempla algunas medidas para armonizar sus responsabilidades domésticas y laborales. En la recomendación se solicita a los gobiernos que aumenten sus esfuerzos para determinar con precisión los problemas que afrontan las trabajadoras con responsabilidades familiares y les insta a llevar a cabo campañas informativas y educativas que permitan fomentar en la ciudadanía una mejor comprensión de estos problemas para que colabore con ellas a la hora de atender sus responsabilidades familiares y profesionales. También propone la puesta en marcha de instalaciones para el cuidado infantil²⁴², brindar entrenamiento vocacional adecuado a mujeres y niñas y disponer y habilitar todos aquellos servicios necesarios para facilitar la entrada de las mujeres en el mercado laboral o su reincorporación al mismo tras la crianza de los niños²⁴³. Aunque en este momento la recomendación es innovadora, también fue duramente criticada. Representantes de los Estados Unidos y los Países Escandinav mantuvieron que esta recomendación perpetuaba el tradicional papel de la mujer como madre y encargada del hogar, considerando que las responsabilidades familiares eran un asunto de mujeres. En consecuencia solicitaron a la Organización que, al menos, la revisase transcurridos diez años desde la adopción. Sin embargo, esto no ocurrió, debiendo pasar dieciséis años para que tal revisión se realizase.

Es evidente, como señala Vosko (1990:68), que la recomendación 123 sigue los patrones tradicionales de la relación hombre/productor y mujer/cuidadora. Así, el objetivo de este instrumento era ayudar a remediar los “especiales problemas enfrentados por las mujeres” respecto de las responsabilidades de cuidado, pero suscribiéndose a los principios del Convenio

²⁴² La recomendación 123 dedica la Sección III. Servicios y Medios de Asistencia a la Infancia a desarrollar detalladamente este aspecto (previsiones 3 a 6).

²⁴³ Todo lo relacionado con este asunto se regula en la sección IV. Ingreso y Reintegración al Empleo, disposiciones 7 a 10 de la Recomendación 123.

111, hay que reconocer que muchos de estos problemas no son específicos de las mujeres, sino que son problemas de la familia y de la sociedad como conjunto y que pueden ser remediados, por ejemplo, mediante una reducción de las horas diarias y semanales del trabajo remunerado de todos. Aún así, la recomendación estaba fundada en la suposición de que las mujeres son quienes deben compaginar sus responsabilidades familiares y laborales. Es verdad que el marco de la recomendación proporciona mayores oportunidades de participación laboral a las mujeres, pero siempre manteniendo la idea de que deben ser capaces de adaptarse a una doble función, siendo principalmente prestadoras de cuidados y, solo de modo subsidiario, “proveedoras”. En este sentido, la recomendación incurre en contradicciones, pues, al mismo tiempo que afirma que las mujeres deben integrarse en la fuerza de trabajo en igualdad de condiciones que los hombres, incluye algunas “medidas especiales” para que puedan continuar su trabajo doméstico²⁴⁴.

En esta segunda fase de regulación la OIT percibe a la mujer, no ya como necesitada de protección, si no como un sujeto que requiere promoción en el ámbito laboral, pero siempre en razón de su rol de madre y encargada del hogar. Para la Organización, las mujeres continúan siendo las principales responsables del cuidado de los hijos y, en vez de asumir la promoción laboral como un mecanismo que permitiera transformar las tradicionales desigualdades de poder, aboga por aliviarlas, al mismo tiempo que las acepta. Así, Withworth (1996:141) señala que el nuevo discurso de la igualdad formal de hombres y mujeres tuvo en los hombres el mismo efecto que el de la protección, aunque operando de distinta manera. Para esta autora, el discurso de la protección, por un lado, ignora al hombre, al considerar que su rol en la crianza de los hijos no es tan importante como el de la mujer y la perspectiva de la igualdad formal, por otro lado, lo utiliza como el grupo de referencia, es decir, el conjunto respecto al cual la mujer desea igualarse. En definitiva, los hombres existen, pero solo en su condición de trabajador. De este modo, el varón ocupa una posición tan invisible como privilegiada.

En esta segunda fase de regulación, relativa al establecimiento de la igualdad formal, la organización intentó eliminar las exclusiones de larga permanencia en la relación de trabajo tradicional. Sin embargo estos esfuerzos fueron desiguales y contradictorios. Aunque las normas reconocieron y buscaron suavizar las tensiones en las relaciones de género, ignoraron

²⁴⁴ Un ejemplo de estas contradicciones se observa en el contenido de un informe de la CIT que fue publicado apenas un año antes de la adopción de la Recomendación No. 123. En él, aunque se reconoce que las trabajadoras con responsabilidades familiares se ven sometidas a niveles de fatiga extremos, se subraya la necesidad de concederles un descanso semanal de al menos dos días, esto les permitirá hacerse cargo de sus responsabilidades domésticas y disfrutar de un adecuado descanso (CIT, “Las trabajadoras en un mundo en evolución”. Sexto punto del orden del día. Informe VI(1), 1964:109).

los procesos de reproducción social y mantuvieron el concepto de “empleo normal”, en el que los varones adultos seguían constituían el “modelo” de trabajador (Vosko, 2009:70).

6.4. Un paso hacia adelante: la igualdad de género sustantiva

Uno de los períodos más convulsos de la historia de la Organización Internacional del Trabajo fue la década de los setenta. Durante estos años, la organización afrontó una de sus peores crisis, motivada por el retiro de Estados Unidos. Al mismo tiempo, esta década abarca uno de los periodos de mayor actividad en relación con los temas de mujeres, ya que en 1975 se celebra el Año Internacional de la Mujer y el subsiguiente Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. Así, se considera que la segunda mitad de los setenta marca el inicio de una tercera fase en la actividad normativa de la OIT, reforzada con la adopción de la, ya referida, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Esta tercera fase se centra en la remoción de los obstáculos que impiden la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, siendo el objetivo de su actividad normativa la promoción de la igualdad entre los sexos sobre la base de un nuevo enfoque. En tal sentido, se considera que mejorar la situación de las mujeres en el mundo laboral y en el conjunto de la sociedad exige una nueva configuración de las relaciones entre hombres y mujeres. Se plantea entonces, por primera vez, que la participación de los hombres es indispensable en la mejora de la situación laboral de las mujeres (OIT, 2000a:50).

El discurso de los años setenta estuvo fundamentalmente enfocado, por lo tanto, en promover la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Numerosos grupos presionaron a la organización en este sentido. Al respecto, Withworth (1996:142) destaca que una de las coaliciones más importantes de aquella época fue la de los “países en vías de desarrollo”, quienes, en 1970, lograron que la ONU impulsara un programa internacional de acción concertada para el avance de las mujeres y, en 1975, estuvieron entre los principales organizadores del Año Internacional de la Mujer. Celebrada en México ese mismo año, la Primera Conferencia Internacional de la Mujer fue un acontecimiento sin precedentes. En esta reunión participaron mujeres de diferentes organizaciones no gubernamentales, abarcando un amplio espectro político²⁴⁵. De este modo, la Conferencia hizo visibles las distintas demandas

²⁴⁵ La Conferencia contó con la participación de representantes de organizaciones como la *International Alliance of Women*, la *Young Women Christian Association (YWCA)*, el *International Council of Women (ICW)*, El *International Council of Social Democratic Women*, la *Women International Democratic Federation*, la *International Federation of Business and Professional Women*. La *International Federation of University, la Women*, la *World Federation of Teachers*, la *World Union of Catholic Women's Organizations*, la *International Federation of Women Lawyers*, y la *International League for Peace and Freedom (WILPF)* (Lubin y Winslow 1990:116).

de las mujeres a favor del reconocimiento de la igualdad y del lugar que, por derecho, les correspondía en todas las esferas de actividad.

Aunque el Decenio fue diseñado para promover la igualdad de hombres y mujeres en la sociedad en el conjunto de la sociedad, no puede negarse que algunas de las acciones más importantes llevadas a cabo por la OIT fueron impulsadas en el marco de este Decenio. En este sentido la CIT -en su 60ª Reunión- adoptó, como paso preparatorio para la Conferencia Internacional de la Mujer, el *Convenio sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos* (C.142) y la *Recomendación sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos* (R.150). Ambos instrumentos tenían como objetivo fomentar la adopción, por parte de los Estados, de medidas y programas coordinados en el campo de la orientación y formación profesional. El contenido del Convenio 142 se distribuye en trece artículos, limitándose a establecer criterios y principios generales para la acción. Consecuentemente, la Recomendación 150 lo complementa, siendo más avanzada en algunos aspectos. Así, ocurre, por ejemplo, en lo referente a la orientación y formación profesional de las mujeres, respecto a lo cual el Convenio 142 no hace ninguna referencia específica²⁴⁶. Por el contrario la Recomendación 150 dedica el título “VIII” referido a la “Promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres”. Este título desarrolla tres disposiciones (54, 55 y 56), en las que se solicita a los Estados Parte que provean orientación profesional a las mujeres y a los hombres, fomentando el acceso de mujeres y niñas a todas las corrientes de la educación y a la orientación profesional de manera que estas puedan asegurar su desarrollo personal, su avance en el empleo y su ascenso hacia puestos de responsabilidad. En la comisión preparatoria del texto de la Recomendación participaron varias mujeres: seis de ellas eran empleadoras y ocho trabajadoras.

La Conferencia adoptó también, en su reunión de 1975, la *Declaración sobre igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras* y dos resoluciones: la *Resolución relativa a un plan de acción con miras a promover la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras* y la *Resolución sobre la igualdad de condiciones para el hombre y la mujer en la ocupación y en el empleo*. Estos documentos fueron enviados, como contribución de la OIT al Año Internacional de la Mujer, a la Conferencia Internacional de ciudad de México. Setenta y cinco mujeres participaron en las comisiones redactoras de estos instrumentos. En lo que se refiere a su contenido, hay que resaltar que la Declaración sobre igualdad de oportunidades y de

²⁴⁶ En su art. 1.5 el Convenio 142 únicamente establece que las políticas y programas de orientación y formación profesional adoptadas por los Estados deben “alentar y ayudar a todas las personas, en un pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo”.

trato para las trabajadoras afirma que todas las formas de discriminación basadas en el sexo son inaceptables y deben ser eliminadas (Art. 1.1). Así, solicita a los Estados Parte que adopten medidas para eliminar todas aquellas leyes que favorezcan la discriminación (Art.3), para educar al público en materia de igualdad (Art.4) y para proveer igual acceso para niños y niñas a la educación básica y al entrenamiento vocacional (Art.5).

El enfoque de la Declaración es mucho más amplio y específico que el de los instrumentos sobre los recursos humanos (el Convenio 142 y la Recomendación No.150), pues la primera se dirige específicamente a regular los derechos de las trabajadoras en la sociedad en su conjunto. Durante los debates previos a la adopción de la Declaración, dos párrafos del preámbulo fueron objeto de discusión generando un fuerte rechazo entre los representantes de los trabajadores y de los empleadores de Estados Unidos. El primero de estos párrafos afirma que “..el establecimiento de un nuevo orden económico y social internacional (...) contribuirá a asegurar mejores condiciones de empleo, de trabajo y de vida para las mujeres, especialmente en países en vías de desarrollo...”²⁴⁷, el segundo, por su parte, reconoce la “...necesidad de dedicar una atención particular a la situación de las mujeres en países bajo dominación extranjera o sometidas a las prácticas de apartheid”²⁴⁸. Existieron, de hecho, intentos para la eliminación de ambos enunciados, sin embargo, se frenaron durante la sesión plenaria y, a pesar de las reservas, se conservó la redacción original.

Otra de las aportaciones de la Conferencia Internacional de la Mujer de 1975 fue el establecimiento del Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Entonces, ambos organismos fueron concebidos como marco institucional para la investigación, capacitación y coordinación de actividades y programas para las mujeres y el desarrollo.

Las mujeres participaron masivamente en la Conferencia de México, de las 133 delegaciones presentes, 113 eran lideradas por mujeres. Además, la Tribuna del Año Internacional de la Mujer atrajo a unas 4.000 participantes, y sirvió de mecanismo de colaboración entre las Naciones Unidas y las Organizaciones No Gubernamentales, permitiendo que las voces de más mujeres se escucharan en el proceso de elaboración de políticas.

²⁴⁷ Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, adoptada el 25 de junio de 1975. Oficina Internacional del Trabajo, Boletín Oficial. Vol. LVIII, Serie A Núm. 1, 1975. Pág. 105.

²⁴⁸ *Ídem*.

En una de sus intervenciones, Helvi L. Sipilä²⁴⁹, Subsecretaría General de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y Secretaria General del Año Internacional de la Mujer, se refirió al importante papel desempeñado por la OIT en materia de igualdad de hombres y mujeres. Así, agradeció a la Oficina Internacional del Trabajo, tanto la redacción de los informes que había preparado para la ocasión, como su continua colaboración con la Comisión de la condición jurídica y social de la mujer. Al mismo tiempo, la Secretaria solicitó a la Organización que hiciese una revisión de los instrumentos sobre la protección de la maternidad y las responsabilidades familiares. Sipilä también llamó la atención sobre los significativos y poco conocidos problemas de las mujeres, considerando que, a pesar de los esfuerzos de la ONU y sus agencias especializadas, la situación de las mujeres, en algunos ámbitos, había empeorado en lugar de mejorar (Lubin y Winslow, 1990:116).

A mediados de los años setenta la Organización comienza a notar que, en muchas áreas, eran sus propias políticas las que sustentaban la desigualdad laboral de las mujeres²⁵⁰. Por ejemplo, un estudio²⁵¹ llevado a cabo por la organización en 1977 sugirió que, muchos de los instrumentos normativos adoptados con la finalidad de proteger a las mujeres servían, en la práctica, para discriminarlas. Esto, aunado a la adopción por parte de la ONU de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, sentó los cimientos para que la OIT asumiese nuevos enfoques en su normativa.

Desde el momento de su adopción, la CEDAW paso a ser, como ya se refirió, el principal instrumento internacional contra la discriminación de las mujeres. Esta Convención quiso profundizar en los esfuerzos para despojar de concepciones de género a las normas del trabajo y, en este sentido, logró superar todos aquellos instrumentos adoptados anteriormente y que se habían limitado al mero establecimiento de la igualdad formal²⁵². En su contenido, la

²⁴⁹ Esta jurista finlandesa, además de desempeñar las altas funciones que se refieren, fue Presidenta de la Federación Internacional de Mujeres Juristas -de 1954 a 1956- y Presidenta de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer en 1967 y, en 1970, fue elegida para desempeñar el cargo de Vicepresidenta del Consejo Internacional de Mujeres (UNESCO, 1975:04).

²⁵⁰ La publicación de la revista "*Women at Work: An ILO Bulletin*", -iniciada en 1977 y que se siguió publicando por más de una década- proveyó a la Organización de mucha información respecto a la aplicación nacional de sus políticas respecto a las trabajadoras, pues contenía artículos y comentarios redactados por expertas que, en muchos casos eran críticas con los lineamientos seguidos por la organización. Fue así que la OIT empezó a notar que, en ciertos casos, eran sus propias políticas las que sostenían la desigualdad de género y que la ausencia de mujeres en algunas áreas del trabajo contribuía especialmente esta desigualdad (Withworth, 1996:142).

²⁵¹ OIT (1977) "*Equality between the sexes in the field of employment and special regulations on women's work.*" (1977, Women at Work, No.2. Pág. 17).

²⁵² Sin embargo, algunos autores son bastante críticos con el enfoque de la CEDAW. Vosko (2010:69), por ejemplo, aunque admite que este instrumento profundiza los esfuerzos por superar el enfoque de igualdad formal asumido por el Convenio 111 de la OIT, señala que ambos instrumentos fueron adoptados asumiendo al varón adulto asalariado como la "norma". En este sentido, su redacción sigue los lineamientos de la Carta de las Naciones Unidas y la subsecuente Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los que las mujeres se asimilan a

CEDAW exige que se lleven a cabo todas las medidas apropiadas para hacer efectivo el principio de igualdad, incluyendo la derogación de la legislación discriminatoria y la adopción de una normativa adecuada para el completo desarrollo y avance de la mujeres, así como, para garantizar el ejercicio y disfrute de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en pie de igualdad con los hombres. Así, la adopción de esta Convención impulsó a la OIT, como organismo especializado de las Naciones Unidas, a revisar muchas de las normas de protección adoptadas en el pasado y que, en la mayoría de los casos, eran incompatibles con el principio de no discriminación contenido en el Convenio No.111.

A partir de entonces, la Organización intentó eliminar algunas de estas limitaciones de su legislación laboral para las mujeres y dedicó gran parte de la década de los ochenta a revisar aquellos convenios y recomendaciones que preveían protección especial²⁵³. En la revisión de estas normas se tomaron en cuenta tres ideas fundamentales. En primer lugar, la existencia de condiciones de trabajo nocivas o peligrosas tanto para mujeres como para hombres, lo que excluía a ambos de estar sometidos a dichas condiciones. En segundo lugar, que la función reproductiva de los hombres y de las mujeres, cada una con sus características propias, debía ser igualmente protegida. Finalmente, en tercer lugar la OIT subsumió que algunas de las normas sometidas a revisión -por ejemplo, la prohibición del trabajo nocturno- se limitaban al empleo de las mujeres, restringiendo en gran medida sus oportunidades.

En este sentido, empezaron a replantearse las normas laborales destinadas a promover la igualdad de las trabajadoras. Se asumió para ello una nueva visión, el objetivo era evitar conflictos entre las responsabilidades domésticas y el trabajo, reafirmando el principio de que tales responsabilidades, así como el status conyugal, no debían ser motivo de discriminación

una categoría de sujeto universal abstracto y neutro respecto al género. Al asumir este enfoque, estas regulaciones buscan afrontar las diferencias de individuos similarmente situados promoviendo elementos comunes entre ellos. Sin embargo, esta perspectiva resulta deficiente para atacar y remediar la desigualdad, pues aun cuando la reconoce, no busca soluciones adaptadas a las condiciones del individuo en desventaja, sino asimilarlo al modelo o “norma”. En este sentido, las normas resultan limitadas y esta limitación deviene, en parte, de la falta de reconocimiento de que es la mujer quien soporta las cargas de la reproducción social.

²⁵³ Así, se procedió a la revisión, por ejemplo, del “Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria (revisado en 1948) (C.89)” y aunque no fue derogado, se adoptó el -ya referido- Protocolo 89. Un caso similar ocurre con el “Convenio relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas (C.45)” que, aún cuando es objeto de una solicitud de información acerca de la necesidad de su revisión, no ha sido derogado y se ha pretendido subsanar sus disposiciones discriminatorias mediante la adopción del “Convenio sobre seguridad y salud en las minas (C. 176) -adoptado en 1995-. Otros instrumentos adoptados bajo el enfoque de protección que contienen disposiciones discriminatorias y que, aún hoy, están pendientes de revisión son el “Convenio relativo al empleo de la cerusa en la pintura (C.13)” -adoptado en 1921-, el “Convenio relativo al peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador (C.127)”, adoptado en 1967 y el “Convenio relativo a la protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno (C.136)”, adoptado en 1971. Estos convenios pueden ser denunciados por los Estados parte, alegando que sus disposiciones son incompatibles con otros instrumentos internacionales de los cuales son parte como, por ejemplo, el Convenio 100 de la OIT, la CEDAW o cualquiera de los tratados contentivos del principio de igualdad y no discriminación adoptados por la ONU.

para la trabajadora. Así, desde principios de los ochenta los enfoques relativos a la igualdad sexual se orientaron hacia las relaciones entre mujeres y hombres, se hizo cada vez más patente que cualquier cambio en el papel de la mujer debía ir acompañado de una transformación del rol masculino y que esto debía reflejarse en una mayor participación del varón en el quehacer doméstico y familiar. Aunado a este cambio de perspectiva, una resolución de la CIT ya había solicitado a la OIT, en 1975, la revisión de la *Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares* (R.123), por lo que, en 1981, la Conferencia adoptó dos nuevos instrumentos: el *Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares* (C.156) y la *Recomendación sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares* (R.165). Estas normas prescribían la igualdad de oportunidades y de trato para todos los trabajadores con responsabilidades familiares, independientemente de su sexo. De este modo, la evolución en la normativa empezó a promover la igualdad efectiva de hombres y mujeres en el ámbito laboral, lo que se observó, especialmente, en estas normas. Ambas abandonan categorías como la “mujer trabajadora” para referirse más ampliamente a los progenitores o, en forma simple, a los trabajadores con responsabilidades familiares (Caamaño, 2008:328). Estos instrumentos también amplían la noción de “responsabilidades familiares” al incluir no solo a los hijos, sino, también a otros miembros de la familia directa necesitados de cuidados y atenciones.

Hacia el final del decenio de la mujer y como parte de las estrategias enmarcadas en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer²⁵⁴, la OIT adoptó la *Resolución sobre la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo*. El propósito de este documento, aprobado en 1985, era mejorar la condición de las mujeres trabajadoras y acercarlas a la igualdad en el ámbito laboral. También brindaba protección a los trabajadores y tomaba en cuenta aquellos peligros del ambiente de trabajo que pudieran afectar la capacidad procreadora del varón. Así, la resolución apuntada reconoce explícitamente la necesidad de brindar protección a ambos sexos frente a trabajos, ocupaciones y actividades con efectos particularmente nocivos para la función reproductiva²⁵⁵.

Estos cambios en la normativa de la OIT sugieren que, lejos de adoptar la situación desigual de la mujer, reconoce la necesidad de transformarla, admitiendo que tanto hombres

²⁵⁴ La “Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer” -celebrada en 1985- tiene lugar en Nairobi y entre sus objetivos estaba evaluar los logros del “Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer”.

²⁵⁵ Así lo establece el párrafo 4, lit.c, inserto en la Parte I. de la “Resolución sobre la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo”, adoptada en 1985.

como mujeres deben estar involucrados en el cuidado de los niños y del hogar. Las mujeres dejan de ser las únicas responsables de estas tareas, incluyéndose a los hombres en las mismas.

En 1987, la organización aprobó el *Plan de Acción de la OIT sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el empleo*. Entre sus objetivos se encontraba el incremento de la participación de las mujeres en el desarrollo, la mejora de los servicios e instalaciones de guardería infantil al servicio de los trabajadores y las trabajadoras y el fomento de la investigación sobre el empleo femenino. Más adelante, al inicio de una nueva década, la CIT adoptó la *Resolución sobre la Acción de la OIT para las trabajadoras*, tras lo cual la mayoría de los programas de la organización incorporaron actividades encaminadas a mejorar la situación de las trabajadoras y se concedió mayor importancia a la cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres en las actividades de carácter general (OIT, 1996:5).

Se observa entonces que, desde el establecimiento de la OIT hasta la década de los noventa, los objetivos de las normas laborales, relativos a las mujeres, han experimentado una marcada evolución. En tal sentido, la organización parte de un enfoque basado en medidas de protección especial, para reconocer, con posterioridad, la igualdad de derechos y la necesidad del avance profesional de las mujeres mediante normas de promoción y, finalmente, adoptar normas para el logro de la igualdad efectiva entre los sexos. Tras alcanzar esta última etapa, las líneas generales que conforman las normas del trabajo no han cambiado radicalmente. Sin embargo, los cambios en los sistemas productivos y en la economía mundial dieron lugar al surgimiento de modalidades de empleo que no encajaban en los modelos tradicionales de la relación laboral. En la mayoría de los casos, son las mujeres las que participan en estas nuevas modalidades y quienes, en consecuencia, han generado la necesidad de regulación. Esta regulación ha sido el reto de la OIT desde finales del siglo XX.

6.5. Reconfiguración de las relaciones laborales y trabajo femenino

Desde finales de los ochenta, la OIT -como se vio- ha afrontado múltiples y complejos desafíos planteados por la reorganización económica mundial. El antiguo modelo de acumulación -fundado en la producción en masa y regido por una estricta división del trabajo y la promoción del consumo a gran escala- generó índices constantes de beneficio. Al mismo tiempo, la regulación de las reglas políticas y sociales aseguraban que el comportamiento de los trabajadores y consumidores se ajustara a la dinámica requerida por el régimen. En este contexto, las leyes del trabajo garantizaban la seguridad laboral y la seguridad social, proporcionando estabilidad al trabajador y suficientes ingresos para alimentar la demanda y el

desarrollo económico (Prügl, 1999b:197). Sin embargo, la configuración del sistema cambió. La aparición de nuevas tecnologías, aunada al desarrollo y avance del transporte y las telecomunicaciones, permitieron una mayor movilidad del capital y la deslocalización de los modos de producción. Todo ello modificó radicalmente el desarrollo y la organización de las relaciones laborales y, consecuentemente, los instrumentos normativos adoptados en esta etapa se adaptaron a este nuevo sistema.

Los primeros síntomas de cambio del viejo sistema -entre ellos, el declive de la productividad, la disminución de las ganancias y del crecimiento, las bajas cuotas de inversión, los excedentes en la capacidad, el desempleo masivo y el decrecimiento del salario real, con inflación acelerada- condujeron a la mayor parte de las corporaciones a trasladar sus centros de producción a países de la periferia. En este escenario, muchos trabajadores de los países industrializados perdieron su empleo frente a un gran contingente de mano de obra barata conformada por trabajadores de la industria de ensamblaje en zonas de libre comercio o zonas francas industriales de Asia, América Latina, y África del Norte que estaba integrada mayormente por mujeres.

Las rápidas mutaciones en el entorno económico, institucional y tecnológico de las empresas hicieron imperativo el incremento de las ganancias y la disminución de costes. Además de recortar gastos a través de la reubicación de sus centros de producción, las compañías buscaron satisfacer la competencia global volviéndose más flexibles. Introducir flexibilidad en la producción, gestión y comercialización implicaba controlar y reducir los costos laborales. La herramienta ideal para aportar esta flexibilidad era la subcontratación de servicios laborales de pequeñas compañías de trabajo intensivo. La recurrencia y generalización de esta práctica dio lugar al fenómeno de la descentralización productiva²⁵⁶, también conocida como externalización o tercerización. Este último es uno de los elementos que más ha alterado las estructuras tradicionales de organización del trabajo desarticulando la organización social de la empresa tradicional y, en consecuencia, las relaciones laborales. En este sentido, la subcontratación representa un desafío a gran escala para las instituciones del trabajo, tanto en contextos nacionales como internacionales²⁵⁷.

²⁵⁶ La descentralización productiva o "*outsourcing*" se conceptualiza como una forma de organización del proceso, de elaboración de bienes o de prestación de servicios en virtud de la cual una empresa decide no realizar directamente -a través de sus medios materiales y personales- ciertas fases o actividades precisas para alcanzar el bien final de consumo, optando en su lugar por desplazarlas a otras empresas o a personas individuales con quienes establece acuerdos de cooperación de muy diversa naturaleza (Cruz Villalón, 2000: 253).

²⁵⁷ El "trabajo en régimen de subcontratación" se incluyó por primera vez en la agenda la CIT en 1997. Aunque se pretendía adoptar un convenio y una recomendación que protegieran a aquellas categorías de trabajadores dependientes desprovistas de protección, en dicha oportunidad fue imposible alcanzar algún tipo de consenso.

La proliferación de modalidades de empleo que no se insertan en el modelo tradicional de relación laboral es otra de las respuestas de las empresas frente a la necesidad de flexibilidad. Este tipo de empleos también son conocidos como contrataciones laborales atípicas, ya que, debido a ciertas características o elementos relacionados con su duración, continuidad, el lugar en que se desempeñan o el tiempo en el que se trabaja, no se encuadran dentro del modelo tradicional de empleo regulado por el ordenamiento jurídico laboral. Son consideradas formas de contratación atípicas por ejemplo los contratos de duración determinada, el trabajo a domicilio, el teletrabajo, la subcontratación de servicios personales o mediante agencias de trabajo temporal y el contrato de trabajo a tiempo parcial. Así, las empresas optan por la subcontratación y a la fuerza de trabajo contingente²⁵⁸ para evadir a los sindicatos, los altos costos de los salarios negociados (contratos colectivos) y las garantías laborales. Las nuevas tecnologías de la información facilitaron la flexibilización, la competencia global y la expansión de estas estrategias. De este modo, los procesos de mundialización, reestructuración económica y flexibilización de la producción provocaron cambios irreversibles en las pautas de empleo que dieron lugar a nuevos supuestos de regulación.

Si se observa este proceso de transformación económica desde una perspectiva de género, puede afirmarse que sus consecuencias fueron ambiguas para las mujeres. En las economías más avanzadas, muchas trabajadoras perdieron su empleo cuando las compañías buscaron mano de obra barata en la periferia, mientras otras fueron empleadas como trabajadoras flexibles, usualmente en condiciones de precariedad laboral²⁵⁹. Al mismo tiempo,

Como se verá más adelante, los debates fueron especialmente complejos, no solo surgieron dificultades conceptuales y terminológicas, sino que además la posición de los delegados era diametralmente opuesta (OIT, 2003:06-08). Todo esto imposibilitó la adopción de un instrumento, por lo que la Comisión terminó suprimiendo la controvertida expresión “trabajo en régimen de subcontratación” y se limitó a adoptar el “Convenio sobre las agencias de empleo privadas (C.181)” y su recomendación complementaria (R.188) que regulan el empleo a través de ETT como una modalidad de empleo asociada al trabajo en régimen de subcontratación. Al año siguiente -1998- la CIT retomó el tema del trabajo en régimen de subcontratación, pero tampoco logró la adopción de norma alguna. Así, este asunto formó parte de los debates durante varios años hasta que, finalmente, en 2006, la CIT adopta la “Recomendación sobre la relación de trabajo (R.198)”. Sobre este particular se dedica un análisis más profundo en el capítulo IV de esta investigación.

²⁵⁸ Se considera fuerza de trabajo contingente a aquellos trabajadores cuyos vínculos con el empleador son débiles o inestables. Así ocurre, por ejemplo, con los trabajadores temporales y los trabajadores a domicilio, que pueden ser fácilmente contratados y despedidos. Recurrir a la fuerza de trabajo contingente es un recurso frecuente cuando se busca reducir costes. La remuneración de estos trabajadores suele ser más baja que la recibida por quienes trabajan a tiempo completo y cuando no se les asignan trabajos específicos, no es necesario pagarles (García, 1994:116).

²⁵⁹ La precariedad laboral es un concepto complejo y ampliamente debatido -a este respecto se dedica un apartado en el Capítulo IV- sin embargo, puede ser brevemente definida como una situación laboral que implica el deterioro directo o indirecto de las condiciones de trabajo y que se caracteriza por menores salarios, peores condiciones de trabajo y mayor posibilidad de prácticas abusivas por parte de las empresas, el empleador o quien requiere el trabajo (Segura et al. 1991:39). Las ocupaciones precarias suelen encontrarse, como apunta Caamaño (2005:10), al margen del Derecho laboral y de la protección básica frente a contingencias sociales -v.gr. enfermedad, desempleo, vejez-.

las empresas transnacionales y las cadenas de subcontratación ofrecieron oportunidades de empleo a muchas mujeres en países menos desarrollados. Sin embargo, estos trabajos se caracterizaban, con frecuencia, por tener unas condiciones laborales deplorables y unas jornadas de trabajo extremadamente largas. Sobre estos efectos de la globalización y sus matices de género, la organización reconoció en una resolución, adoptada en el 2009, que estos “...afectaban a los hombres y a las mujeres de forma diferente...”, por lo que consideraba necesario abordar las disímiles necesidades “...mediante análisis de género en la formulación de las políticas y la evaluación de las repercusiones.”²⁶⁰

En este contexto, la labor de la OIT como ente regulador internacional y como intermediario para lograr acuerdos entre los actores sociales cobró renovada importancia. La Organización tuvo que adoptar normas que regulasen las nuevas modalidades de empleo, garantizando a los trabajadores derechos laborales mínimos. Sin embargo, los esfuerzos desplegados durante los años noventa para ello, encontraron la creciente oposición de empleadores y gobiernos que percibían en dichas normas un obstáculo a la creación de empleo y a las oportunidades de inversión (Prügl, 2005:424). Ello no impidió, no obstante que la organización perseverase en sus esfuerzos por ofrecer respuesta a las frenéticas transformaciones del mercado de trabajo y logró adoptar varios instrumentos destinados a regular las modalidades atípicas de empleo. Aunque en ellos se garantizan condiciones laborales mínimas a todos los trabajadores de estos empleos, afectaban fundamentalmente a las mujeres, al ser quienes desempeñaban con mayor frecuencia estas ocupaciones.

La primera de las formas atípicas de empleo que fue objeto de regulación fue el trabajo a tiempo parcial. Mediante la adopción, en 1994, del *Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial* (C.175) se les garantiza un trato justo y proporcionalmente igualitario al recibido por un trabajador a tiempo completo. Al mismo tiempo, se adoptó como complemento, la *Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial* (R.182).

En su afán por brindar protección a los más débiles de la cadena productiva, la OIT inició la preparación de un instrumento que regulase el trabajo a domicilio. Durante las negociaciones se generaron intensos debates lo que no impidió la adopción, en 1996, del *Convenio sobre el trabajo a domicilio* (C.177) y la *Recomendación sobre el trabajo a domicilio* (R.184). Ambos instrumentos buscan regular la situación de millones de trabajadores que desempeñan sus labores desde el hogar y, en tal sentido, el Convenio, redefine el concepto de

²⁶⁰ Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente, Adoptada el 17 de junio de 2009. Pag.11 (OIT (2009), “Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98.ª reunión”, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.)

trabajador, puesto que los trabajadores a domicilio habían constituido hasta entonces un limbo jurídico en el que las mujeres eran las más afectadas. Estas experimentaban una carga de trabajo que, por realizarse en el hogar, era invisible y no gozaba de ningún tipo de protección.

A finales del siglo XX y con el objetivo de reafirmar los principios contenidos en su constitución, la organización adopta la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales del trabajo*. A través de este instrumento, los Estados renuevan su compromiso con el respeto, la promoción y la puesta en práctica de la libertad de asociación, el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Este instrumento promocional afianza la convicción de que los principios y derechos fundamentales ayudan a potenciar las condiciones laborales de mujeres y hombres, reforzando el desarrollo, la democracia y la igualdad.

Un año después, en 1999 la organización adopta -motivada por esta Declaración- el *Convenio sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación* (C.182) y su *Recomendación sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación* (R.190). Ambos instrumentos buscan prohibir y erradicar las peores formas de trabajo infantil. Ciertos matices de género son tomados en cuenta en su contenido, al instar algunas de sus disposiciones a los Estados parte a prestar especial atención a la situación de las niñas, considerada explícitamente más vulnerable que la de los varones²⁶¹.

También en 1999, la organización introdujo, por primera vez, el “Trabajo Decente” como concepto y como programa. Este programa tiene como propósito mejorar las condiciones de todos los trabajadores, asalariados y no asalariados, a través de la extensión de la protección laboral y social. Para ello, la OIT sigue la Agenda de Trabajo Decente (ATD), donde se contemplan cuatro áreas interrelacionadas: respeto a los derechos fundamentales en el trabajo y las normas laborales internacionales, oportunidades de empleo, protección y seguridad social y

²⁶¹ En este sentido, el art. 2, literal e, del convenio 182 expresamente establece que en la adopción de medidas efectivas para la eliminación del trabajo infantil todo Estado miembro deberá “tener en cuenta la situación particular de las niñas.” Su recomendación complementaria -R.190- profundiza aún más al respecto y -en su Art. 2.c, apartados ii y iii- reconoce la necesidad de que en los objetivos de los programas de acción implementados en este ámbito se preste especial atención: “...a las niñas” y “...al problema del trabajo oculto, en el que las niñas están particularmente expuestas a riesgos”(“Recomendación sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (R.190)”,1999).

diálogo social²⁶². Acerca de este programa, Vosko (2009:85) señala que el “Trabajo Decente” se identifica con aquellas personas marginadas del mercado laboral, para quienes las medidas habituales de protección son particularmente difíciles de aplicar. Obviamente, el trabajo decente se mueve más allá de la esfera tradicional de actividad de la organización. Hasta este momento, la normativa de la OIT solo ha prestado atención a las necesidades de los trabajadores asalariados, excluyendo a muchos trabajadores que no participan del trabajo formal. De este modo, la noción de “Trabajo Decente” constituye un reconocimiento sin precedentes de otras clases de trabajo como el no remunerado, realizado fundamentalmente por las mujeres, o el trabajo informal. Este reconocimiento supone un importante avance que permitirá centrar la atención, en lo que a regulación se refiere, sobre estas áreas ignoradas. En definitiva, el programa de Trabajo Decente constituye una herramienta fundamental para avanzar en la igualdad de género.

En este contexto, los lineamientos generales de la organización y la nueva dirección estratégica que esta asumirá en el siglo XXI quedaron marcadas por la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales de 1998 y su búsqueda del “Trabajo Decente” (Vosko, 2009:85).

El nuevo siglo trajo consigo la adopción o revisión de varios de los instrumentos clave para la igualdad de género, el primero de los cuales fue el *Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado) de 1952 (C.183)*, adoptado en el año 2000. Este mantuvo la protección introducida desde 1919, aunque la extiende e introduce nuevos objetivos, incluyendo el principio de no discriminación y a todas las mujeres empleadas, inclusive aquellas que se desempeñan en formas atípicas de trabajo dependiente. Más adelante, en el año 2004, la 92ª reunión de la CIT aprobó la *Resolución relativa a la igualdad entre hombres y mujeres, a la igualdad de remuneración y a la protección de la maternidad*, en la que se insta a los Estados miembros a contribuir en mayor medida a eliminar la discriminación basada en el género y promover la igualdad entre los sexos.

Existen convenios y recomendaciones que, aunque no están directamente creadas para evitar la discriminación o promover la igualdad, tienen un componente de género. Así ocurre, por ejemplo, con algunas recomendaciones que expresamente hacen referencia a la promoción

²⁶² Las explicaciones sobre este método integrado y los retos relacionados a él se encuentran en varios documentos y guías que definen el concepto de trabajo decente y su incorporación a la actividad de la organización. Para profundizar acerca de este tema pueden consultarse las memorias del Director General de la OIT, Juan Somavía, presentadas en sucesivas reuniones de la CIT: “Trabajo decente” (Memoria del Director General, 87ª Reunión de la CIT, 1999), “Reducir el déficit de trabajo: un desafío global” (Memoria del Director General, 88ª Reunión de la CIT, 2001) y “Superar la pobreza mediante el trabajo” (Memoria del Director General, 89ª Reunión de la CIT, 2003).

de la igualdad de hombres y mujeres, este es el caso de la *Recomendación sobre la promoción de las cooperativas* (R. 193)²⁶³ adoptada en el 2002 y la *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente* del 2004 (R.195)²⁶⁴. También forma parte de este grupo la *Recomendación sobre la relación de trabajo* (R.198). Este instrumento fue adoptado en 2006 y su objetivo es alentar a los Estados miembros a que adopten políticas nacionales que aseguren protección a todos aquellos trabajadores insertos en una relación de trabajo subordinada, incluso aquellos que forman parte de relaciones laborales encubiertas, colectivo en el que las mujeres también son mayoría. Varias disposiciones para la promoción de la igualdad de género son incluidas en el *Convenio sobre el trabajo marítimo* (MLC), adoptado en el 2006. En esta norma se reafirman los principios de no discriminación e igualdad de remuneración contenidos en los Convenios 111 y 100²⁶⁵ y se insta a los Estados parte a garantizar que los empleadores provean la infraestructura necesaria en sus embarcaciones para brindar bienestar a la gente del mar independientemente de su sexo²⁶⁶.

Muchas de las normas adoptadas en esta fase de regulación exhortan a los Estados parte a realizar estudios, recolectar información y datos estadísticos sobre los niveles de educación, las cualificaciones, las actividades de formación, el empleo y los ingresos de los trabajadores. También lo hacen acerca de los cambios registrados en la estructura y las modalidades de

²⁶³ La recomendación acerca de la promoción de las cooperativas (R.189) establece -en su disposición 8º, lit. c- que las políticas nacionales en este ámbito deben “promover la igualdad de género en las cooperativas y en sus actividades”.

²⁶⁴ Varias disposiciones de esta recomendación promueven la igualdad de género en su ámbito de regulación. Inicialmente, la disposición 5ª -literal g- insta a los Estados a “promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de educación, formación y aprendizaje permanente”. Más adelante, su disposición 9.h, establece que los Estados deben “desarrollar estrategias, medidas y programas en materia de igualdad de oportunidades” que sirvan para “promover y poner en práctica actividades de formación para las mujeres, grupos específicos, sectores económicos y personas con necesidades especiales” como medio para “reducir las desigualdades”. Y, finalmente, en su disposición 21, lit.b, señala que en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente la cooperación técnica internacional debe “promover mayores oportunidades para que mujeres y hombres obtengan un trabajo decente”.

²⁶⁵ El Convenio sobre el trabajo marítimo (MLC) -adoptado en 2006- quiere ser un instrumento único y coherente que aúne toda la legislación internacional actualizada sobre el trabajo marítimo y los principios fundamentales contenidos en los convenios internacionales del trabajo, en particular el “Convenio sobre igualdad de remuneración (C. 100)”, adoptado en 1951 y el “Convenio sobre la discriminación (C. 111)”, adoptado en 1958. De hecho, el contenido de su Art. III, literal d, refuerza el principio de igualdad e insta a todos los Estados miembros a “...verificar que las disposiciones de su legislación respetan (...) los derechos fundamentales relativos a (...) la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación”.

²⁶⁶ En este sentido, el Título 3. “Referido al Alojamiento, Instalaciones de Esparcimiento, Alimentación y Servicio de Fonda” del Convenio MLC, contiene disposiciones donde se prevé que en los buques ha de incluirse toda la infraestructura adecuada para que tanto mujeres, como hombres puedan desempeñar sus labores en el y evitar situaciones de discriminación indirecta. Así, por ejemplo, la Norma A3.1 “acerca del alojamiento y servicios de esparcimiento”, en el numeral 9.b señala que cuando sea necesario disponer de espacios de alojamiento a bordo de los buques deben existir “dormitorios separados para hombres y mujeres”. Más adelante, el numeral 11 de la misma norma hace referencia a las instalaciones sanitarias y, a este respecto su literal a., establece que “...deberán proveerse instalaciones sanitarias separadas para hombres y mujeres” (OIT, 2006: Convenio sobre el trabajo marítimo (MLC).

trabajo. En ambos casos se exige que los datos se segreguen en función del sexo, con la finalidad de crear bases de datos que permitan observar la verdadera situación de hombres y mujeres en las diferentes áreas del trabajo. Algunas de las normas que incluyen tales disposiciones son las ya referidas Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente (C.195)²⁶⁷ y la Recomendación sobre la relación de trabajo (R.198)²⁶⁸. También lo hacen tanto la *Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social*, adoptada en el 2012²⁶⁹, como el referido Convenio sobre el trabajo marítimo (MLC)²⁷⁰. La inclusión de estas disposiciones en instrumentos recientes refleja el interés de la organización por obtener datos concretos que permitan conocer los efectos reales de sus políticas y normas. Esta es una herramienta importante para la igualdad de género porque proporciona a la OIT la información necesaria para identificar los principales problemas de las trabajadoras y ayuda a determinar el modo en que estos afectan a su vida y su desarrollo profesional. De este modo, la recolección de datos desagregados permite determinar la existencia de discriminación indirecta y la existencia de brechas entre los derechos reconocidos y los disfrutados. En síntesis, la información recogida muestra el impacto de género que tiene la aplicación de las normas y políticas de la OIT.

²⁶⁷ La recomendación 195, en su disposición 18, insta a los Estados miembros a recopilar información sobre los niveles de educación, las cualificaciones, las actividades de formación, el empleo y los ingresos desglosada por sexo, por edad y otros criterios socioeconómicos, como medio de identificar tendencias y realizar análisis orientativos las políticas nacionales. La recomendación también promueve la creación de bases de datos y la definición de indicadores cuantitativos y cualitativos desglosados por sexo y edad sobre el sistema nacional de formación. Además, sugiere recopilar datos sobre la formación en el sector privado, y sobre las competencias y las tendencias emergentes en el mercado de trabajo que no se limiten a la clasificación tradicional de las ocupaciones. (Disposición 18, literales a; b y c).

²⁶⁸ La Recomendación No. 195, en su disposición 21, insta a los Estados miembros a recopilar datos e información estadística y a realizar estudios sobre los cambios registrados en la estructura y las modalidades del trabajo a nivel nacional y sectorial, teniendo presentes, entre otros aspectos pertinentes, la distribución demográfica y por sexo.

²⁶⁹ La recomendación 202, en su disposición 21, insta a los Estados a "...recoger, compilar, analizar y publicar regularmente un conjunto apropiado de datos, estadísticas e indicadores sobre seguridad social desglosados, en particular, por sexo". (OIT, Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social (R.202), adoptada en 2012).

²⁷⁰ El Convenio sobre el trabajo marítimo (MLC) esta dividido en tres secciones diferentes pero relacionadas entre sí, a saber, los artículos, el Reglamento y el Código. Por un lado, los artículos y el Reglamento establecen derechos y principios fundamentales de los trabajadores y obligaciones básicas de los Estados parte. El código, por otro lado, detalla la aplicación del Reglamento y comprende la parte A (normas obligatorias) y la parte B (pautas no obligatorias). El reglamento y el código aplicables a la gente del mar, contienen disposiciones relativas a la contratación y colocación de la gente del mar. A este respecto, la Norma A1.4 establece que todo servicio público de contratación y colocación de gente del mar deberá operar de manera ordenada y proteger y promover los derechos laborales de la gente de mar y, en este sentido, la Pauta B1.4.1 sobre "organización y operación para la contratación y colocación de la gente del mar" insta a la autoridad competente a: "...e) crear un mecanismo para recopilar y analizar toda la información pertinente sobre el mercado de trabajo marítimo, con inclusión de la oferta actual y la oferta previsible de marinos para trabajar como miembros de tripulación, clasificados según su edad, sexo, rango y calificaciones, y según las necesidades del sector, en el entendimiento de que la recopilación de información sobre edad y sexo sólo podrá realizarse con fines estadísticos o si se emplea en el marco de un programa destinado a impedir la discriminación basada en la edad o el sexo"

Así, la fase más reciente de regulación evidencia la disminución de normas laborales específicas para las trabajadoras y la tendencia a incluir disposiciones para la promoción de la igualdad de género en los instrumentos jurídicos que lo requieran. Esta tendencia forma parte del proceso de institucionalización del género que la organización ha asumido como estrategia fundamental para la igualdad entre hombres y mujeres.

En la 98ª Reunión de la CIT, celebrada en 2009, el tema central de debate fue *La igualdad de Género como eje del Trabajo Decente*. El trabajo decente, desde la perspectiva de género, acarrea la eliminación de todos los tipos de discriminación contra las mujeres en todos los ámbitos laborales: el acceso al empleo remunerado, las modalidades de contratación, el tipo de jornada, las dificultades en la promoción, las diferencias salariales, la escasa (o nula) protección a la maternidad y las medidas adoptadas en materia de conciliación de la vida laboral y familiar. El concepto de trabajo decente incluye, como se explicó, el trabajo no remunerado que se realiza en el ámbito de la familia y de la comunidad, excluido habitualmente de los análisis económicos y realizado, sobretudo, por mujeres²⁷¹. Como consecuencia de estos debates la OIT adopta la *Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente*, en la que la organización reconoce la igualdad entre mujeres y hombres en el mundo del trabajo como un valor fundamental. Además, la resolución considera que, a pesar de los progresos realizados, la igualdad de género en el mundo del trabajo sigue planteando desafíos importantes. Entre estos desafíos, hace referencia a las trabajadoras de la economía informal, a las mujeres rurales, las migrantes, las indígenas, así como las pertenecientes a minorías y jóvenes, todas ellas con necesidades específicas. Así mismo, subraya la persistencia de las disparidades salariales entre hombres y mujeres, la escasez de trabajo -fundamentalmente el trabajo a tiempo completo-, la discriminación basada en el embarazo y la maternidad, y la segregación horizontal y vertical²⁷². Finalmente, la resolución plantea que para afrontar estos retos se requiere una combinación de políticas que tengan en cuenta los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, esto es, el empleo, la protección social, el diálogo social y el tripartismo, así como los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Estos objetivos son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, lo que implica que los esfuerzos encaminados a lograr que la igualdad de género formen parte de la esencia del trabajo decente deben ser de carácter integral²⁷³.

²⁷¹ Las estimaciones más recientes de la OIT indican que para el año 2013 la proporción de empleo vulnerable de las mujeres en el mundo alcanzó un 49,1% (OIT, 2014:98). Al mismo tiempo, la CSI afirma que casi dos tercios de las mujeres del mundo en desarrollo ocupan puestos de trabajo considerados “vulnerables”, bien sea como trabajadoras por cuenta propia, o en trabajos familiares no remunerados (CSI, 2009:02).

²⁷² “Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente”, Adoptada el 17 de junio de 2009 (“Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98.ª reunión, 2009 Pág. 09)

²⁷³ *Ibidem*. Pág. 12-13

En el año 2010, la Conferencia Internacional del Trabajo inicia un proceso normativo de carácter histórico en la materia. Formaba parte de la agenda de su 99ª Reunión el trabajo doméstico. Siguiendo el procedimiento de doble discusión establecido en el Reglamento de la Conferencia²⁷⁴ se llevo a cabo una primera discusión y se decidió -mediante una resolución del 16 de junio de 2010- inscribir en el orden del día de la 100ª reunión el punto: “*El trabajo decente para los trabajadores domésticos*”. La Conferencia votó someter el asunto a una segunda discusión, con vistas a la adopción de una norma general: un convenio complementado por una recomendación. Así, el 16 de junio de 2011 se adopta el *Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos* (C.189), una norma internacional del trabajo destinada a mejorar las condiciones laborales de tales trabajadores. Este acontecimiento constituyó un hito en la trayectoria de la OIT, ya que, por primera vez, un convenio brinda protección a trabajadores que -en la mayoría de los casos- se encuentran insertos en la economía sumergida. Este instrumento fue aprobado por 396 votos a favor, 16 votos en contra y 63 abstenciones y la *Recomendación sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos* (R. 201) que lo complementa se aprobó por 434 votos a favor, 8 votos en contra y 42 abstenciones. Aunque los trabajos que condujeron a la adopción de estos instrumentos exigieron un notable esfuerzo de negociación y persuasión por parte de los trabajadores, la ratificación del Convenio esta siendo promovida por una campaña en la que la colaboración y movilización por parte de los sindicatos esta siendo indispensable.

La exclusión histórica y continua de la que han sido victimas los trabajadores domésticos exigía esta regulación. Estas normas brindan a la OIT una oportunidad sin precedentes para abordar la problemática de la economía informal y hacer realidad el trabajo decente para los millones de trabajadores que se encuentran entre los más vulnerables del mundo. Además, constituyen un gran avance en materia de igualdad de género, al ser las mujeres y las niñas quienes desempeñan principalmente estas labores. Estimaciones de la OIT señalan que existen, al menos, 52,6 millones²⁷⁵ de trabajadores domésticos alrededor del mundo. Sin embargo, los especialistas consideran que -como en muchos casos éste trabajo se realiza en

²⁷⁴ En general, cualquier punto inscrito en el orden del día de la agenda de la Conferencia Internacional del Trabajo es objeto de doble discusión y es tratado según previsto en los artículos 4, 6,7 y 34 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo. Se aplican excepciones únicamente para casos de urgencia especial o cuando una decisión del Consejo de Administración habilite a la Conferencia para que la cuestión sea sometida al procedimiento de simple discusión porque así lo justifiquen las circunstancias.

²⁷⁵ Esta cifra es una estimación mínima sobre el número de trabajadores domésticos a nivel mundial y fue obtenida de datos extraídos de estadísticas oficiales -principalmente encuestas de fuerza de trabajo y censos poblacionales- de 117 países y territorios. (OIT: “Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional”, serie Notas de Información sobre Trabajo Doméstico No.4 ,Ginebra. Pág. 07).

forma oculta y sin registros- el total podría alcanzar los 100 millones de personas²⁷⁶. De este contingente, las mujeres constituyen una abrumadora mayoría: 43,6 millones o aproximadamente el 83% del total. Como se observa, el trabajo doméstico es una fuente importante de empleo remunerado para las mujeres y las trabajadoras domésticas representan el 7,5 % de la fuerza de trabajo femenina asalariada en el mundo (OIT, 2011e:07).

El 14 de junio de 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la *Recomendación sobre los pisos de protección social* (núm. 202). Un umbral mínimo de protección social es un conjunto de garantías establecidas por cada país, que aseguran la protección, y cuya finalidad es prevenir o mitigar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Esta prestación ayuda particularmente a las mujeres de la economía informal, a las que tienen un empleo precario o una situación de empleo irregular, y a las que tienen responsabilidades familiares. La aplicación de la Recomendación se basa en los principios de no discriminación, igualdad de género y atención de las necesidades especiales, así como en el de integración social, incluso de quienes están en la economía informal.

Las dos primeras décadas del siglo XXI han constituido, hasta el momento, un período complicado en materia de igualdad de género. Por un lado, la organización ha tomado medidas para elevar el perfil de dicha igualdad dentro de la estrategia para el trabajo decente y, por el otro, la recesión económica y la actual crisis laboral representan un reto para mantener los progresos alcanzados en años anteriores. Aunque, en principio, el impacto inicial de la recesión afectó más al empleo masculino, las medidas de ajuste adoptadas por los Estados para afrontar los periodos de crisis han tenido un mayor impacto a medio y largo plazo en las mujeres. Por ello, el objetivo de la igualdad de género debe mantenerse como elemento central de las políticas, tanto en el ámbito global, como en relación a los Estados miembros. En esta época de crisis es más importante que nunca incluir la perspectiva de género como una herramienta central en la formulación y evaluación de las políticas, de modo que estas puedan brindar respuestas eficaces a los más afectados por la recesión. Además, si se trasladan a segundo plano los esfuerzos por alcanzar la igualdad de género, se corre el riesgo de socavar uno de los objetivos internacionales estratégicos, más importantes: alcanzar el pleno desarrollo económico y social con la participación de todos.

Este recorrido a través de las fases de regulación de la OIT permite concluir que, desde sus orígenes hasta la actualidad, han sido muy diversos los factores económicos, sociales y

²⁷⁶ Las estadísticas oficiales tienden a subestimar el número de trabajadores domésticos. Así, estas estimaciones deben apenas considerarse como un límite mínimo de la extensión efectiva del trabajo doméstico (*Ídem.*)

políticos que han transformado la acción normativa de la organización en materia de igualdad de hombres y mujeres. Sin embargo, un análisis más completo del papel de la OIT en esta materia exige una visión integral del modo en que ha asumido la transversalidad de género como estrategia institucional.

7. La transversalidad como estrategia para la igualdad de género

Desde principios de los noventa, el concepto y las implicaciones políticas de la transversalidad de género empezaron a constituir un asunto cada vez más destacado –tanto en lo referente a los debates, como en lo que concierne a su aplicación- entre los actores internacionales. Del mismo modo que la legislación internacional del trabajo es la principal herramienta de la OIT para la igualdad de hombres y mujeres en el ámbito laboral, la transversalidad de género pasó a ser la estrategia central que dirige su acción y sus lineamientos de políticas.

En todo caso, definir la transversalidad es una tarea compleja. Una de las principales dificultades resulta de las imprecisiones en la traducción, lo que ha generado multiplicidad de definiciones e interpretaciones de lo que se entiende por transversalidad. Originalmente, el concepto de transversalidad deriva de la expresión anglosajona “*Gender Mainstreaming*”, proveniente de la palabra “*mainstream*”, cuya traducción resulta difícil en los países de habla no inglesa. Literalmente el vocablo “*Mainstream*”²⁷⁷ significa en castellano “corriente principal”. En este sentido, Woodward (2006:03) sostiene que la expresión “*to mainstream*” es utilizada frecuentemente para referirse a la técnica de insertar de manera transversal un tema en las políticas. Así, el “*Mainstreaming de género*” se interpreta como la inserción del género, con todas sus implicaciones, en la “corriente principal” de la política. Esta estrategia también se conoce como institucionalización del género o integración de la perspectiva de género, cuya definición es complicada debido al carácter inconcluso de su corpus teórico (Casco, B., 2003:II).

La transversalidad de género como estrategia, surge en la ya referida Cuarta Conferencia sobre la Mujer, cuya plataforma de acción establece que “...los gobiernos y otros agentes deben fomentar la formulación de políticas activas y visibles para la incorporación de

²⁷⁷ El diccionario Oxford define la palabra “*Mainstream*” como sustantivo: las ideas, actitudes o actividades que son compartidas por la mayoría de las personas y considerado como normal o convencional. Como Adjetivo: Perteneciente a, o característico de, la corriente principal. Como verbo: traer o poner en la corriente principal. (Oxford English Dictionary: <http://oxforddictionaries.com/definition/mainstream?q=Mainstream>, última consulta 25 de Mayo de 2014).

una perspectiva de género en todas las políticas y programas de modo que, antes de que se adopten las decisiones, se realice un análisis de sus posibles efectos para uno y otro sexo”²⁷⁸. En este sentido, la Plataforma reconoce la responsabilidad directa de los gobiernos y otros agentes en la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas (Mazey, 2001:05). El reconocimiento de esta responsabilidad constituye un avance sin precedentes para la igualdad de hombres y mujeres, siendo decisivo en la integración de la transversalidad de género en la agenda política internacional.

Esta nueva estrategia busca que las prácticas y estructuras institucionales no sean neutrales al género (Mättä, 2008b:78). Se trata de un enfoque proactivo que exige la existencia de un verdadero conocimiento de las relaciones de género antes de que cualquier acción planificada sea llevada a cabo. En este sentido, la transversalidad puede llegar a ser la herramienta adecuada para lograr la igualdad de hombres y mujeres ya que, como advierten Prügl y Lustgarten (2006:55), la opresión de género se encuentra estructuralmente enquistada en la sociedad y para erradicarla se requiere una visión dirigida a identificar las relaciones de poder entre ambos.

Puede decirse entonces que la transversalidad de género viene a complementar los enfoques previos, al permitir descubrir las áreas donde la desigualdad de género es difícil de distinguir. De este modo, posibilita visibilizar aquellos elementos presentes en la legislación, los contratos colectivos y en los métodos de evaluación del empleo que favorecen la desigualdad, pero están velados bajo una apariencia de neutralidad.

En términos de políticas, dos han sido estos enfoques previos. El primero de ellos es el referido como “igualdad de trato”, al estar basado en el principio liberal de igualdad de derechos ante la ley²⁷⁹. La respuesta política que requiere la aplicación de este enfoque exige la introducción de una legislación anti-discriminatoria, recursos adecuados para asegurar el cumplimiento y la aplicación de la ley y el desarrollo de políticas complementarias de igualdad de oportunidades. Este enfoque es muy diferente a la integración de una perspectiva de género, al no atacar necesariamente las estructuras y los valores que subyacen a la discriminación,

²⁷⁸ ONU (1996), “Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. Anexo I. Declaración de Beijing. Párrafo 202, Pág. 92.

²⁷⁹ En este sentido, la teoría democrática liberal dota a los ciudadanos con derechos civiles que garantizan las libertades individuales, derechos políticos que les permiten participar en el ejercicio del poder político y derechos sociales que les proporcionan el acceso a servicios públicos. Sin embargo, algunas teóricas feministas -como Pateman (1983), Walby, (1994)- argumentan que este modelo de ciudadanía pone obstáculos a las mujeres, pues esta firmemente fundado en valores y experiencias que sobreponen el papel del hombre y lo masculino en la sociedad, mientras que el rol de las mujeres en la esfera pública es limitado y, en consecuencia, también lo es su independencia financiera, obstaculizando su plena participación plena en el sistema político.

atacan el síntoma pero no erradican la causa. Por el contrario la transversalidad de género es una estrategia más amplia que busca transformar las relaciones colectivas, más que atender las quejas individuales (Woodward, 2006:20).

El segundo de los enfoques apuntados descansa sobre un concepto más amplio, generalmente identificado como “igualdad de resultados”. En términos de políticas, el objetivo clave de este enfoque es asegurar la igualdad de acceso – al mercado de trabajo y en todas las áreas- de hombres y mujeres a través de la implementación de medidas que tomen en cuenta el “especial” papel de las mujeres en la sociedad (Rees, 1998:44). Para sus partidarios, las mujeres necesitan de un trato especial que les ayude a superar sus “deficiencias”, para lo cual este enfoque opta por la implementación de medidas de acción positiva, capacitación femenina y mecanismos de conciliación para la vida familiar y laboral. Aunque este enfoque constituye un avance en relación con el anterior, tiene dos grandes limitaciones. En primer lugar, que la mayoría de los responsables de la elaboración de políticas son hombres y, consecuentemente, existen pocas mujeres en cargos que les permitan participar en estos procesos. Esto limita el grado de representación de sus intereses en las políticas, lo que se refleja en que tales políticas se hagan “*para*” las mujeres, en vez de “*con*” las mujeres. Así pues, la mayor parte de las medidas de acción positiva conducen a las mujeres a seguir los pasos del hombre. En consecuencia, las medidas encaminadas a eliminar la desigualdad no atacan las causas que la originan, sino que simplemente demandan “igualdad de trato”. Esta definición de igualdad convierte al hombre -y a la esfera pública- en “la norma” a la que las mujeres deben ajustarse (Mazey, 2001:10). En segundo lugar, otra de las limitaciones de este enfoque es la ausencia de un análisis profundo sobre los sistemas estructurales de opresión, al centrar la atención en la relocalización de recursos o privilegios para un grupo de individuos. Según Lombardo (2008:01) la transversalidad surge precisamente como respuesta a la ineficacia de la asignación de fondos y la aplicación de medidas especiales para mujeres, al no tomar en cuenta sus verdaderas necesidades y perspectivas. Y, por el contrario, segregarlas aun mas. Con esto coincide también True (2010:192), para quien la integración de la perspectiva de género trata de corregir los escasos progresos realizados en la situación de las mujeres y, en particular, de las mujeres en los países en desarrollo. En este último sentido, la transversalidad se presenta como una alternativa a las acciones específicas para mujeres.

Frente a estos dos enfoques, la transversalidad de género -como apunta Mazey, 2001:06- es una estrategia multifacética e integral, a largo plazo, para integrar la perspectiva de género en todas las políticas públicas y cuyo objetivo es lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Esta estrategia contrasta con los dos enfoques previos, pues se basa en el

reconocimiento de las diferencias de género tanto en términos de su status socio-económico, como en lo que se refiere a las cargas de reproducción social. En lugar de elaborar medidas y asignar recursos específicos para las mujeres, la transversalidad pretende integrar la igualdad de género en la agenda política principal. Como se refirió, estos enfoques no son excluyentes sino complementarios.

No existe, como se adelantó, una definición única de transversalidad. No obstante, este trabajo asume la adoptada, en 1997, por el Consejo Económico y Social (CES) de las Naciones Unidas. En las conclusiones convenidas sobre la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas de la organización el CES define tal incorporación como “el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles.” Se trata de “una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad.” El objetivo final de esta estrategia, como se apostilla seguidamente, “ es lograr la igualdad entre los géneros.”²⁸⁰ Además, en estas conclusiones se apunta, como lo hace la Plataforma de Acción de Beijing, que la incorporación de una perspectiva de género y la adopción de medidas de acción positiva son estrategias complementarias para avanzar en el logro de la igualdad entre hombres y mujeres.

De acuerdo con esta definición, para el logro de la igualdad de género no es suficiente - aunque es imprescindible- asumir simplemente los principios de no discriminación e igualdad de trato, sino que, es necesario ir más allá. Se debe observar el modo en que una cuestión determinada afecta de manera diferente a hombres y mujeres, considerando el posible impacto que tendrán en ambos sexos las políticas adoptadas para afrontarla. Reconocer las diferencias y desigualdades entre los géneros es el hilo orientador de esta propuesta. La transversalidad implica ir más allá de la mujer como categoría y examinar la pluralidad no solo de mujeres, si no también de hombres así como las relaciones entre ellos. Dentro de este marco, la igualdad de género significa igual visibilidad, empoderamiento y participación de ambos sexos en la vida pública y privada. No implica la erradicación de las diferencias de género, si no meramente que esas diferencias sean respetadas por igual.

²⁸⁰ ONU, Informe del Consejo Económico y Social correspondiente al Año 1997. Quincuagesimosegundo período de sesiones. A/52/3, 18 de septiembre de 1997. Pág. 28 (Documento en línea: [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/519af4fb471040a3c1256a08005cd59e/\\$FILE/N9726567.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/519af4fb471040a3c1256a08005cd59e/$FILE/N9726567.pdf) última consulta: 10 de Febrero de 2014).

Incorporar la perspectiva de género significa, en definitiva, que las acciones a favor de la igualdad no sean llevadas a cabo únicamente por organismos específicos, como ocurría hasta hace algunos años, sino que esta labor debe extenderse a todas las instituciones con capacidad de decisión, de elaboración e implementación de políticas. Esto garantizará que ningún ámbito sea ajeno a la consecución de la igualdad de género. Con relación a esta cuestión, se teme que la integración de dicha perspectiva en todos los ámbitos de la realidad social difumine los objetivos hacia los que se encamina. Al respecto, True (2010:196) señala que existe el riesgo de que, al hacer de la transversalidad un trabajo de todos, resulte, en la práctica, el trabajo de nadie. Así, puede ocurrir que, siendo una responsabilidad colectiva o esperándose que así sea, la implementación de la perspectiva de género caiga en el vacío. En este contexto, la fortaleza de la transversalidad de género podría ser, al mismo tiempo, su debilidad. No sorprende, en tal sentido, que la Plataforma de Acción de Beijing subraye la importancia de contar con “dependencias especiales que se encarguen de las cuestiones relacionadas con la mujer y el género..” y destaque la necesidad de “..elaborar nuevas estrategias a fin de impedir que se produzca una marginación involuntaria en lugar de una inclusión efectiva del componente de género en todas las operaciones.”²⁸¹

La integración de la perspectiva de género ha sido, como avanzamos, una estrategia con gran difusión y que ha recibido significativa atención en el escenario internacional. Sin embargo, algunas de las cuestiones centrales de esta estrategia como los desequilibrios de poder derivados de las relaciones de género, la desigualdad y la injusticia, siguen siendo marginales en gran parte de las organizaciones internacionales. En opinión de True (2010:195), aunque estas organizaciones promueven, por lo general, la inclusión de una perspectiva de género, lo hacen, en realidad, percibiendo tal inclusión como un mecanismo para la resolución de problemas concretos y como un modo de incrementar su legitimidad. De este modo, el análisis político e institucional es importante para comprender el hecho de que algunas instituciones u organizaciones internacionales han sido firmes en la perspectiva de género, mientras otras han sido especialmente resistentes. Para explicar esta resistencia, debe considerarse que ciertas burocracias se encuentran viciadas por relaciones de poder con base en el género (True, 2010:195). Estos vicios permiten comprender el modo en que las instituciones internacionales operan en la práctica, a pesar de los compromisos asumidos con la transversalidad de género. Así mismo, la transversalidad posibilita como señala Määttä (2008b:78), lograr cambios fundamentales a nivel institucional. Así, el punto de partida para implementar esta estrategia es reconocer que las políticas y los procesos de toma de decisiones están afectados por estereotipos

²⁸¹ ONU (1995), “Texto de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”. Plataforma de Acción de Beijing, Capítulo V, sección C. Actividades en el plano internacional. Pág133, Párrafo 309.

de género, pero que esos estereotipos pueden transformarse. En todo caso, es comprensible que la transversalidad de género no haya ocasionado el giro que las feministas esperaban, pues las viciadas estructuras burocráticas no pueden ofrecer más que cambios graduales. En este sentido, es prematuro subestimar una estrategia que aún está en curso.

Así pues, no sorprende que los resultados de la transversalidad hayan sido hasta ahora muy limitados²⁸². Ello no impide reconocer la necesidad de mantener un compromiso con esta estrategia y seguir avanzando en su implementación. A favor de ella juega, como señala Woodward (2006:11), su alto grado de institucionalización. En tal sentido, analizamos seguidamente el modo en que dicha institucionalización se ha producido en la OIT.

7.1. La igualdad de género como principio transversal de la OIT

En la década de los noventa, la OIT institucionaliza la perspectiva de género, haciendo de esta última una estrategia transversal. Esta estrategia no excluye, en ningún caso, la ejecución de acciones específicas en favor de las mujeres, siempre que estas se encuentren en situación de desventaja. Aunque esta estrategia ha sido adoptado por el conjunto del sistema onusiano, la OIT ha sido reconocida como fuente de buenas prácticas en la implementación de la transversalidad de género, siendo convocada, con regularidad, para asesorar a muchas de sus agencias en esta área. La colaboración entre las naciones unidas y la OIT ha sido estrecha. Por un lado, la primera de estas organizaciones ha buscado el apoyo de la OIT en la promoción de la igualdad de género, especialmente en lo que se refiere a los derechos del trabajo. Por otro lado, la OIT se ha beneficiado de su labor en materia de buenas prácticas y le ha permitido impulsar su agenda y sus políticas sobre empleo plenamente productivo y trabajo decente, añadiendo valor a los esfuerzos de la ONU y sus miembros para abordar con efectividad los problemas de la pobreza y la desigualdad.

Los esfuerzos de la OIT para materializar la transversalidad de género tienen su antecedentes en la segunda mitad de la década de los ochenta, momento en el que la organización adopta un instrumento que, aunque no contenía aún el lenguaje de la transversalidad, plantea las nociones que la fundamentan. Este instrumento, adoptado en el

²⁸² Algunos autores -como Woodward (2006:4-5)- consideran que, cuando menos, sorprende que hasta ahora no se haya realizado un verdadero esfuerzo concertado por hacer un balance sobre los resultados de la incorporación de la perspectiva de género. Así, aunque existe una gran cantidad de literatura, producida por organismos internacionales, consultores y académicos en materia de transversalidad -especialmente sobre las directrices para ponerla en práctica en los distintos niveles de gobierno- no parece haber suficiente análisis académico o informes elaborados por los gobiernos nacionales y organizaciones internacionales en materia de evaluación.

marco de la Década de las Naciones Unidas para la Mujer, es el *Plan de acción para la igualdad de oportunidades y trato para las trabajadoras y los trabajadores en el empleo*, de 1987. En él se resalta la importancia de identificar y poner en práctica medidas efectivas dirigidas a crear oportunidades de empleo para las mujeres y a superar los obstáculos en su inserción laboral. El Plan también reconoce que la función de la mujer como agente del desarrollo debe ir unida a su participación en las distintas formas y niveles de gestión, así como en la toma de decisiones respecto de las estructuras económicas y sociales. El objetivo de este Plan de Acción es, en definitiva, la integración plena de las trabajadoras en las actividades de la OIT²⁸³. De este modo, se inserta, de manera incipiente, la perspectiva de género dentro de la OIT.

En 1995, al adoptarse la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, el sistema de las Naciones Unidas procede a integrar la perspectiva de género como elemento transversal de su actividad y, en ese sentido, la OIT se ve obligada a llevar a cabo una intensa labor de reorganización y reestructuración interna para alinear sus procedimientos institucionales con la estrategia de la transversalidad. Por lo que se refiere a este proceso, Miller y Razavi (1995b:11) subrayan que la adopción de la transversalidad asumió un enfoque integracionista, fundado en dos supuestos. En primer lugar, la perspectiva de género debía incorporarse en todas las actividades de la organización y en segundo lugar, dicha incorporación debía superar las entidades específicas para los asuntos de la mujer. En definitiva, la igualdad de género pasaba a ser un principio transversal de la Organización y, en tal sentido, su materialización era responsabilidad de todo el personal de la OIT.

La institucionalización de la transversalidad de género fue, obviamente, un proceso gradual. Inicialmente, se llevó a cabo la capacitación técnica del personal de la organización²⁸⁴ y la adopción de directivas que promovían la igualdad de género en todas las unidades, oficinas y departamentos. Tras estas primeras acciones se definieron los objetivos centrales para la igualdad de género en los programas de cooperación técnica, se realizaron publicaciones formativas relativas a la igualdad entre hombres y mujeres y se profundizaron los mecanismos de evaluación y supervisión. Además, se intenta incrementar representación y la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. A pesar de todos estos esfuerzos, un informe realizado en 1998 por el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el

²⁸³ OIT (1987) “Plan de Acción sobre Igualdad de Oportunidades y de Trato para los Trabajadores y las Trabajadoras en el Empleo”. Documento GB.235/CD/2/1.

²⁸⁴ Un extenso programa de capacitación sobre igualdad de género se puso en práctica en la organización durante 1995 (Prügl y Lustgarten, 2006:65).

Desarrollo Social (UNRISD) ²⁸⁵ encontró varias deficiencias en la implementación de la transversalidad en la OIT. Al respecto, el informe señala que estas carencias tenían su raíz en la falta de compromiso por parte de la dirección, en ciertas fallas del enfoque institucional y en la escasez de recursos humanos especializados en esta estrategia (Prügl y Lustgarten, 2006:65).

No será hasta 1999, con la llegada de Juan Somavía la Dirección de la OIT, que los esfuerzos por la igualdad de género recibieron un renovado impulso. En ese sentido, un paso decisivo fue la creación de la Oficina para la Igualdad de Género que sustituirá a la Oficina de la Consejera Especial para los Asuntos de las Trabajadoras. Esta nueva entidad respondía directamente ante el Director General, lo que posibilitó un incremento de sus recursos humanos y financieros. Una de sus principales funciones es prestar apoyo a toda la organización en lo referente a la incorporación de las consideraciones de género²⁸⁶.

Ese mismo año, el Director General anunció, a través de la Circular *sobre la igualdad entre los sexos y la incorporación de las consideraciones de género*²⁸⁷, su deseo de profundizar en la institucionalización del género. Este documento se convirtió en una declaración política, en la que se subraya la necesidad de adoptar medidas interdependientes para reforzar y promover la igualdad entre los sexos, tanto en el ámbito del personal, como en la esencia y la estructura de la organización. En la circular, el Director requiere el compromiso, la participación y la contribución del personal de la OIT en la aplicación de la igualdad entre los sexos y la incorporación del género en las actividades de la organización a todos los niveles. Sin embargo, advierte que, en último término, la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas es de los administradores principales, los directores regionales y los administradores de programas²⁸⁸.

Estos lineamientos se pusieron en marcha mediante el *Plan de Acción sobre igualdad entre los sexos e incorporación de las consideraciones de género en la OIT*, aprobado por el

²⁸⁵ OIT (1999), “*Gender Focal Point System*”. UNRISD Annual Report 1998-1999 (United Nations Research Institute for Social Development, 46 p.)

²⁸⁶ La Oficina para la Igualdad de Género es quien sirve de enlace con el Consejo de Administración en lo que se refiere a las integración de la perspectiva de género en el ámbito interno de la Organización. Otras de sus funciones son la coordinación y gestión del plan de acción de la OIT y el establecimiento de mecanismos institucionales para que la igualdad de género constituya un principio transversal en las actividades y en la organización de la Oficina Internacional del Trabajo. La Oficina también cumple esta labor en las oficinas sobre el terreno, brindándoles asesoría para que planifiquen, ejecuten, vigilen y evalúen su trabajo (Información oficial del Servicio de Género, Igualdad y Diversidad (GED) de la OIT: <http://www.ilo.org/gender/lang-es/index.htm> - última consulta 25 de Mayo de 2014).

²⁸⁷ Circular N°564 del Director General del Trabajo: “Igualdad entre los sexos e incorporación de las consideraciones de género en la Oficina Internacional del Trabajo”. Fecha: 17 de Diciembre de 1999.

²⁸⁸ *Ibíd.* Pág.03.

Consejo de Administración en Noviembre de 1999. Este Plan hace hincapié en los procesos institucionales dirigidos a la integración del género en la estructura de la organización. Los cinco elementos principales del Plan para hacer efectiva esta integración son: fortalecer las disposiciones institucionales, introducir mecanismos de responsabilidad y vigilancia, destinar suficientes recursos a la inclusión de la perspectiva de género, mejorar e incrementar la competencia del personal en esta materia y mejorar el equilibrio entre hombres y mujeres en todos los niveles del personal. Adicionalmente, las cinco oficinas regionales de la OIT elaboraron declaraciones y estrategias políticas.

Un elemento esencial del proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la OIT fue la formación y capacitación en la materia. En este sentido, la organización dictó, en 1999, dieciocho talleres de capacitación sobre cuestiones de género que iban desde la sensibilización sobre igualdad entre hombres y mujeres hasta cuestiones más específicas, como los problemas de género en la seguridad social, la erradicación de la pobreza, etc. En estos talleres se incluyó la participación de todos los departamentos, incluso aquellos cuya actividad, en general, no estaba relacionada directamente con las cuestiones de género.

Se implementaron también, como lo preveía el plan de acción, las auditorías participativas de género. Estas auditorías son un método de autoevaluación basado en una metodología participativa. Su finalidad general es promover el aprendizaje organizativo sobre el modo en que debe incorporarse la perspectiva de género y evaluar su institucionalización (OIT, 2008b:11-12). La Oficina Internacional del Trabajo realizó su primera auditoría entre octubre de 2001 y abril de 2002. Para garantizar una muestra representativa de toda la Oficina Internacional del Trabajo participaron voluntariamente en la primera ronda de auditorías nueve unidades de trabajo que ejecutaban programas de la OIT²⁸⁹. La puesta en práctica de estas auditorías permitió ampliar la capacidad de la organización para incorporar la perspectiva de género, identificando sus puntos fuertes y sus flaquezas (OIT, 2007b:04). Estas auditorías serán ejecutadas posteriormente, no solo por otras agencias de las Naciones Unidas, sino también por sus Estados Miembros, como herramienta para evaluar la aplicación de la transversalidad en sus respectivos contextos (OIT, 2009b:23).

La ejecución del Plan de acción comenzó a arrojar algunos resultados positivos. Según Prügl y Lustgarten (2009:66), fueron significativos los logros técnicos y operativos, mientras que los recursos asignados durante el período 2000-2001 para integrar la perspectiva de género

²⁸⁹ Para profundizar sobre las auditorías de género en la Organización Internacional del Trabajo véase: OIT (2011), “Auditorías participativas de género de la OIT: Importancia y utilidad para las Naciones Unidas y sus organismos”. Oficina internacional del Trabajo, Ginebra. 73p.

se incrementaron en un 156% respecto a los atribuidos en el bienio 1998-1999. Sin embargo, en cuanto a los procesos organizativos, dicha integración seguía siendo deficiente. También, las auditorías hallaron deficiencias en el área de las políticas. Aunque la política global de la OIT se enfocaba a la concreción del “Trabajo Decente”, dichas auditorías pusieron de manifiesto que, a pesar de la inclusión del género en esta política, su marco conceptual era insuficiente. En particular, las auditorías consideraban necesario clarificar el significado y alcance de términos como igualdad de género, empoderamiento, hombres y masculinidad, dentro del contexto del “Trabajo Decente” (Prügl & Lustgarten, 2006:67). Al mismo tiempo, se requirió que se determinaran, con mayor nitidez, los asuntos de género incluidos en la agenda del Trabajo Decente, así como la reformulación de sus objetivos. Para responder a estas demandas, la impulsó -durante el año 2009- una campaña global que destacara la importancia de la igualdad de género en su Programa para el Trabajo Decente y en las actividades de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La campaña desplegada por la organización quería cumplir con varios objetivos. En primer lugar, pretendía aumentar la conciencia colectiva y la comprensión general sobre las cuestiones relacionadas con la igualdad de género en el mundo del trabajo. Así mismo, ansiaba poner de manifiesto los puntos de conexión entre dicha igualdad y el logro del trabajo decente para todos los seres humanos. En tercer lugar, aspiraba a promover la ratificación y aplicación de las normas clave de la OIT para la igualdad de hombres y mujeres y, finalmente, buscaba patrocinar la importancia de la igualdad de género en el conjunto de la sociedad.

En los últimos años, la OIT ha promovido activamente la incorporación de un enfoque de género en todas sus actividades: a nivel interno, en sus procedimientos organizativos y operativos y, en el plano externo, en su acción normativa y de cooperación técnica. En lo que se refiere a su acción normativa, muchos de los convenios y recomendaciones adoptados recientemente para regular ramas del trabajo preponderantemente femeninas no se dirigen exclusivamente a las mujeres, abordando asuntos de interés general que, no obstante, incluyen disposiciones para fomentar y promover la igualdad de género. En general, estas normas instan a los Estados a recopilar datos, desagregados por sexo, sobre el área concreta de regulación para crear bases de datos que permitan medir el impacto de género que estas regulaciones puedan tener a medio y largo plazo. En todo caso, la incorporación de una perspectiva de género en las normas internacionales del trabajo hace posible que mujeres y hombres cuenten con igual acceso a los beneficios y derechos derivados de las normas; reconoce las necesidades, experiencias e intereses de uno y otro sexo, posibilita que las partes interesadas gestionen los cambios y transformaciones necesarias, demuestra la voluntad de responder a las necesidades y

los intereses de las mujeres y los hombres y promueve la igualdad a la que se refieren los convenios (OIT, 2006:04).

La integración de la perspectiva de género en la cooperación técnica es esencial pues, a través de la capacitación de personal especializado, dicha cooperación se convierte en la principal herramienta para la difusión de la transversalidad de género en los Estados miembros. En las últimas décadas, la organización ha logrado progresos considerables en este ámbito y para consolidar la promoción de la incorporación de las consideraciones de género mediante la cooperación técnica, en su 292ª reunión, celebrada en marzo de 2005, el Consejo de Administración de la OIT emite una decisión en la que solicita al director general: "...asegurarse de que todos los futuros programas y proyectos de cooperación técnica de la OIT incorporen sistemáticamente las consideraciones de género a lo largo del ciclo de vida de los proyectos"²⁹⁰. Sobre esta cuestión, la 95ª Conferencia Internacional del Trabajo, vuelve a insistir un año después, incluyendo -como sexto punto del orden del día- el debate del informe *La función de la OIT en la cooperación técnica: Promover el trabajo decente a través de programas de actividades sobre el terreno y por país*, en cuyo Capítulo V. Sección 7, literal b) se refiere a la transversalidad del género en la cooperación técnica. Sobre la base del referido debate, la CIT adoptó la *Resolución relativa a la función de la OIT en la cooperación técnica*. En cuyas conclusiones se reafirma la importancia de la igualdad de género como un fin de la cooperación técnica, así como la necesidad de que la cooperación técnica promueva la igualdad de género e incluya la perspectiva de género en el desarrollo de su actividad (CIT, Actas Provisionales de la 95ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006. Págs.19/38-19/39;19/42-19/43).

Posteriormente, en 2008, la organización adoptó la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. En esta declaración, se reafirman como los cuatro objetivos estratégicos de la organización el empleo, la protección social, el diálogo social y el tripartismo y los principios y derechos fundamentales del trabajo, incluyendo la igualdad de género como una cuestión transversal en el marco de estos objetivos. Más recientemente, en marzo de 2010, el Consejo de Administración aprueba el *Plan de acción sobre igualdad de género (2010-2015)*, que plasma el carácter transversal de la igualdad de género y se fundamenta en los elementos principales de la política de las Naciones Unidas para la igualdad

²⁹⁰ Actas de la 292.a Reunión del Consejo de Administración, GB.292/PV. Esta decisión estuvo basada en el Informe de evaluación temática: "Las cuestiones de género en la cooperación técnica", GB.292/TC/1.

de género y el empoderamiento de la mujer ²⁹¹. En el marco de ese plan se sometieron a auditorías participativas en materia de género varias instituciones de 15 países y territorios ²⁹², además de tres organizaciones internacionales de trabajadores ²⁹³ (OIT 2011a:69).

Es así que, desde hace dos décadas, la organización se ha visto inmersa en un proceso de reforma institucional cuyo objetivo es la inclusión de la igualdad de género como principio transversal de su actividad. Como resultado, la organización ha asumido una doble perspectiva para abordar la igualdad de hombres y mujeres. En primer lugar, se intenta a través de todas las políticas, programas y actividades solucionar sistemática y formalmente los problemas específicos y, a menudo, distintos de hombres y mujeres, incluyendo las necesidades prácticas y estratégicas de estas últimas en relación con la igualdad de género. En segundo lugar, se implementan intervenciones dirigidas a grupos específicos encaminadas a lograr la participación, tanto de hombres como de mujeres, para que ambos se beneficien por igual. Mediante la aplicación de este enfoque dual, la transversalidad se complementa con las políticas diseñadas específicamente para mujeres.

8. Consideraciones finales

La Organización Internacional del Trabajo ha mantenido, desde sus orígenes, un profundo compromiso con la igualdad de hombres y mujeres, tal y como hemos pretendido reflejar en las páginas que preceden. Así, los derechos de las mujeres trabajadoras constituyen una parte esencial de los valores, principios y objetivos de su mandato constitucional.

La herramienta central de la Organización Internacional del Trabajo para implementar dicho mandato, la promoción de la justicia social, es su acción normativa, facultad que le otorga una posición privilegiada en la sociedad internacional. De este modo, la OIT ha ofrecido protección a millones de trabajadores alrededor del mundo, esforzándose, en particular, en amparar a los colectivos especialmente desfavorecidos; entre ellos, las mujeres. Así pues, mientras la organización ha realizado una inestimable contribución en el ámbito de los derechos

²⁹¹ Los elementos que conforman esta estrategia son la rendición de cuentas, la gestión para la igualdad de género basada en resultados, la supervisión a través de monitoreo, evaluación, auditorías, emisión de informes, los recursos humanos y financieros y el desarrollo de capacitación, coherencia, coordinación y gestión adecuada de la información y el conocimiento (Chief Executives Board for Coordination, United Nations system-wide policy on gender equality and the empowerment of women: focusing on results and impact, CEB/2006/2 Págs. 2 y 3.)

²⁹² Estos quince Estados fueron: Albania, Angola, Cabo Verde, Etiopía, Kirguistán, Liberia, Malawi, Mozambique, Nigeria, Ruanda, Sri Lanka, República Unida de Tanzania, territorios palestinos ocupados, Yemen y Zimbabwe (OIT, 2011a:70)

²⁹³ Entre ellas, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Internacional de Educación (IE) y la Internacional de Servicios Públicos (ISP) (OIT, 2011a:70).

fundamentales del trabajo, ha procurado una adecuada protección de las trabajadoras, promoviendo la igualdad de hombres y mujeres.

La labor de promoción de la igualdad de hombres y mujeres, es desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo mediante la adopción de instrumentos formulados para tal fin, sin embargo no todas las normas que abordan el tema de la igualdad de hombres y mujeres lo hacen siempre de la misma manera. Existen normas que, aun siendo sensibles al género, consideran -por su naturaleza- igualmente las necesidades de hombres y mujeres, sin mencionar a uno u otro explícitamente. Entre ellos puede citarse el Convenio 156, sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares, el Convenio 182, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, el Convenio 175, sobre el trabajo a tiempo parcial y el Convenio 177 sobre el trabajo a domicilio. Junto a ellos, la organización ha aprobado instrumentos que promueven explícitamente la igualdad de hombres y mujeres. Este es el caso, por ejemplo, del Convenio 100, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor o del Convenio 183, sobre la protección de la maternidad. Frente a ambos grupos, un caso particular lo constituye el Convenio 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, pues, aunque abarca la discriminación sexual, no se refiere exclusivamente a ella. Un tercer grupo, comprende normas de carácter técnico en las que, aunque sus textos son neutrales, contienen particularidades de género a la hora de su aplicación por ejemplo, en la recolección de datos estadísticos y el uso de las estadísticas que engloban áreas como las del pago de salarios, los accidentes y las lesiones relacionadas con el trabajo, las horas de trabajo y la seguridad social. Ejemplos de ello son, como se vio, la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente (No.195), la Recomendación sobre la relación de trabajo (R.198) y la *Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social* (R.202), adoptada en el 2012.

El significado de lo que representa ser hombre o mujer, así como sus roles en el ámbito laboral, son construcciones sociales y, como tales, susceptibles al cambio. En efecto, estos roles se han transformado con el paso del tiempo, adaptándose a las distintas realidades sociales. La Organización Internacional del Trabajo no ha sido ajena a esta transformación, lo que se ha reflejado en su acción normativa. En tal sentido, la protección de las trabajadoras es el eje de sus primigenios instrumentos, los cuales justificaban tal protección en virtud de dos requisitos: por un lado, de las funciones reproductivas de las mujeres y, por otro, de la existencia de

condiciones laborales adversas o insalubres. Así las cosas, se aprobaron normas que restringían su acceso a ciertas ramas de actividad, convirtiendo la protección en prohibición.

El nuevo y complejo escenario internacional de posguerra impulsó importantes cambios en la actividad de la organización, si bien se hicieron más patentes durante los años 50. En este período se adoptan los dos primeros instrumentos centrales sobre igualdad: por una parte, el ya referido Convenio 100, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor y, por otra, el Convenio 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. Posteriormente, la significativa incorporación de las mujeres al mercado laboral desplaza el acento de la Organización Internacional del Trabajo de la protección a la promoción de sus perspectivas de empleo. La adopción -en 1965- de la Recomendación 123, sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, trata de facilitar la integración de tales mujeres en el mercado laboral. Aunque esta Recomendación supone un adelanto en la materia, al reconocer el papel productor de las mujeres, respalda la percepción tradicional que las distingue como responsables principales de las tareas familiares y domésticas. Desde entonces, no obstante, se fue consolidando la idea de que todo cambio en dicha percepción debería ir acompañado por la transformación de los roles atribuidos a los hombres y, en particular, de su mayor participación en las referidas tareas. De acuerdo con ello, en 1981 se adopta el ya aludido Convenio 156, sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares.

Los resultados de la acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo, a partir de la segunda mitad de la década de los 70, reflejan el cambio de orientación de la política de las Naciones Unidas. Esta nueva orientación reconoce las mujeres como actores importantes en todos los aspectos inherentes al desarrollo económico y social, alejándose de su consideración como “objetos” vulnerables. No sorprende, en tal sentido, que el único supuesto de protección especial que se mantiene es el recogido en el Convenio 183, sobre la protección de la maternidad y su Recomendación complementaria (R.191), adoptados en el año 2000.

Las profundas transformaciones mundiales acaecidas desde finales de los años 90 motivaron nuevas oportunidades de empleo para las mujeres. No obstante, estas oportunidades se localizaron en el ámbito del empleo vulnerable, precario e informal, caracterizado por su baja remuneración y un acceso limitado o nulo a la seguridad, la protección y el diálogo social, así como por la inexistencia del pleno goce de los derechos laborales. En este contexto, la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo se centra en la protección de estos

trabajadores, mientras asume nuevos desafíos. Con relación a estos últimos, su acción normativa resultará en varios instrumentos que, regulando las modalidades atípicas de empleo, otorgan los derechos laborales mínimos a los trabajadores que las ocupan. Así, en 1994, se adopta el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (C.175) y la Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial (R.182). Además, en 1996, la organización aprueba el Convenio sobre el trabajo a domicilio (C.177) y su Recomendación complementaria 184.

Completando estas actuaciones, la Conferencia Internacional del Trabajo adopta -en 1998- la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo y su seguimiento. En esta declaración, los Estados miembros reafirman su compromiso con los principios y derechos fundamentales a los que debe adherirse cualquier país por el hecho de pertenecer a la organización, aún cuando todavía no hayan podido ratificar los convenios correspondientes. Así, el principio de la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, en el que se incluye la igualdad de remuneración y la igualdad de oportunidades y trato, ha de ser respetado, ejecutado y promovido en todos los Estados miembros.

El deterioro global de los derechos de los trabajadores registrado durante la década de los 90 determinó que la Organización Internacional del Trabajo introdujese el concepto de “trabajo decente” y precisase un conjunto de acciones que le otorgasen sustancia. Dicho concepto abarca todas las formas de trabajo -por cuenta propia, familiar no remunerado y asalariado, tanto en el sector formal como informal- y, por tanto, a todos aquellos que ejercen un trabajo -jóvenes y personas de edad, hombres y mujeres-, definiéndose como un programa del que se dota la OIT -desde 1999- para orientar su acción. Así pues, el trabajo decente supera la actividad normativa tradicional de la organización, centralizada en las necesidades de los trabajadores asalariados, y posibilita la regulación de ámbitos ignorados hasta el momento. El mejor modo de aplicar el programa de trabajo decente es a través de intervenciones coordinadas e integradas que abarquen los objetivos estratégicos de la organización: la creación de empleo, la protección social, el tripartismo y el diálogo social y los principios y derechos. Obviamente, la adopción de un enfoque integral de la igualdad de género es un elemento intrínseco de tal programa.

La igualdad de género será el tema central del debate en la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 2009. Dicho debate girará en torno a un informe de la Comisión para la Igualdad de Género, titulado “La Igualdad de género como eje del trabajo decente”. En este informe se expone de manera exhaustiva la situación laboral de las mujeres y los obstáculos a los que se enfrentan en todas las etapas de su desarrollo vital. Sus

conclusiones destacan la importancia del trabajo conjunto de gobiernos, organizaciones empresariales y sindicales, así como de la OIT, en los esfuerzos encaminados a lograr la igualdad de género enmarcada en el programa de trabajo decente. Como resultado de este debate la CIT adoptó la *Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente*, en la que se reconoce dicha igualdad como un valor fundamental y los retos que sigue planteando, a pesar de los progresos alcanzados.

Dando respuesta a esos retos, la organización adopta, en 2011, el Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (C.189). Por primera vez en su trayectoria, la OIT brinda protección al trabajo de hombres y mujeres insertos mayoritariamente en la economía sumergida. Con la adopción de este convenio, la organización trata de hacer realidad el trabajo decente para un sinnúmero de seres humanos que, por lo demás, se caracterizan por su vulnerabilidad. Además, tal adopción constituye un significativo avance en materia de igualdad de género, pues el 83% de los trabajadores domésticos -como muestran los datos de la organización- son mujeres y niñas.

Debe destacarse, no obstante, que las dos primeras décadas del siglo XXI han constituido un período complejo para la organización en materia de igualdad de género. Aunque ha tomado medidas para elevar el perfil de dicha igualdad dentro de la estrategia para el trabajo decente, la recesión económica y la crisis laboral incorporan serias dudas respecto a la posibilidad de mantener los logros alcanzados hasta el momento.



Capítulo II: La igualdad de género en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

1. Consideraciones Iniciales

Los principios y derechos fundamentales²⁹⁴ del trabajo se han convertido en la base social de la economía mundial y en la piedra angular de la estrategia de trabajo decente de la OIT. En tal sentido, la organización adopta -en 1998- la, ya referida, *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* con el fin de promover el respeto y la aplicación, por los Estados miembros, de un conjunto de principios y derechos básicos que constituyen la expresión “jurídica” de los valores esenciales de la sociedad. Entre los principios elevados a la categoría de fundamentales, la Declaración se refiere a la libertad de asociación, la libertad sindical y el efectivo reconocimiento del derecho de negociación colectiva, así como a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, del trabajo infantil y de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La Declaración tiene gran valor por lo que se refiere a la igualdad de género, ya que el establecimiento de una de protección social mínima y la identificación de los elementos fundamentales que permiten cumplir con los requerimientos esenciales del desarrollo social son imprescindibles para avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres. Además, la inclusión entre sus principios de la eliminación de todo tipo de discriminación en materia de empleo y ocupación refuerza el compromiso de la OIT con dicha la igualdad. Así pues, toda acción que no respete la igualdad de oportunidades y trato en el ámbito laboral se considera una violación de los derechos fundamentales.

Este segundo capítulo analiza los instrumentos fundamentales que, incluidos en la Declaración, constituyen herramientas para la eliminación de la discriminación sexual en el trabajo. Con todo, previamente, examinaremos el contenido general de dicha Declaración y, en

²⁹⁴ El término fundamental se entiende aquí, tanto en lo referente a la configuración de un marco de protección de la persona que trabaja, como a la idea de que se trata de pilares del ordenamiento jurídico y fuente misma de desarrollos normativos que imprimen una dirección determinada e inequívoca al derecho positivo (Barreto, 2006:21).

particular, el valor de sus principios y derechos fundamentales. A continuación, analizaremos los convenios fundamentales para la eliminación de la discriminación laboral: por un lado, el Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (C. 100) y, por otro, el Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (C. 111).

El examen del primero de estos instrumentos se aborda exponiendo el problema que afronta: la desigualdad de remuneración entre hombres y mujeres, también denominada brecha salarial de género. Esta, puede calificarse como una de las manifestaciones “más graves” de la desigualdad laboral debido a su extensión y permanencia, por lo que es pertinente explorar sus posibles causas y características. Posteriormente, se realizará un examen del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, eje sobre el que gira no sólo el C. 100, sino también su Recomendación complementaria (R. 90). Para finalizar, se procederá al análisis de los avances y retrocesos presentados en la aplicación de dicho convenio, así como de algunas de las herramientas complementarias con las que se ha tratado de hacer efectivo el principio de igualdad de remuneración.

Al estudio de las disposiciones del Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (C. 111), instrumento medular para la eliminación de tal discriminación y para la promoción del principio de igualdad de oportunidades y trato de los trabajadores, le seguirá el examen de los aspectos relacionados con su puesta en práctica. En referencia a esta última cuestión, se tratarán de identificar aquellos obstáculos que ha sido necesario superar para lograr una aplicación eficaz.

Este capítulo abarca también algunos de los instrumentos internacionales que, aunque no han sido adoptados para garantizar específicamente la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, contienen disposiciones en la materia. Este es el caso, por ejemplo, del *Convenio relativo a la política del empleo* (C. 122), adoptado en 1964, el *Convenio sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos* (C. 142), de 1975 y sus recomendaciones complementarias (R.150 y R.195), así como el *Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador* (C.158), de 1982. Estos instrumentos -como apuntan Thomas y Horii (2003:80)- destacan que, en ciertos ámbitos, es necesario prestar especial atención a la promoción de la igualdad entre miembros de ciertos colectivos vulnerables.

2. Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo ha desplegado, como se ha observado, notables esfuerzos en la defensa y promoción de los principios y derechos laborales. El extenso corpus normativo de la OIT, se reconoce en la, ya aludida, Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo adoptada el 18 de junio de 1998. Esta declaración es el resultado de un largo proceso que, como se analizará seguidamente cobra un renovado impulso en los años noventa.

2.1. Antecedentes a la declaración de la OIT sobre principios y derechos fundamentales del trabajo

Los cambios generados por la globalización económica y las tendencias desreguladoras de los mercados desencadenaron una serie de acontecimientos que van a conducir a la adopción de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo*. El período preparatorio de la Declaración empezó -como señala Trebilcock (2002:715)- en 1994, momento en el que la OIT, con ocasión de su 75° aniversario, pretende acreditar su mandato y su misión. Siguiendo el debate sobre este tema, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1994, el Consejo de Administración de la OIT busca formas de prestar una mayor atención a al logro del progreso social y el crecimiento económico de forma conjunta.

Más adelante, en marzo de 1995, se celebra la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague. Esta Cumbre constituye la reunión más importante sobre la materia hasta el momento. En ella, los Estados definen como metas centrales del desarrollo, la erradicación de la pobreza, la consecución del pleno empleo y la promoción de la integración social, objetivos que conforman el eje de la reunión. Para la OIT, la Cumbre abría la posibilidad de establecer el necesario vínculo entre el crecimiento económico y el progreso social y definir “las condiciones que podrían permitir a los propios interesados obtener su parte justa de las ventajas derivadas de la liberalización del comercio internacional, configurando de este modo, a su manera, el contenido de la protección social más apropiado a la situación de cada país” (OIT, 2012b:5).

La organización -tal como señala Hagen (2003:11)- intentó restar importancia a esta Cumbre, al entender que las Naciones Unidas estaba usurpando su territorio. Poco a poco, sin embargo, la OIT fue consciente de la necesidad de involucrarse en este acontecimiento si quería tener alguna credibilidad como organización internacional. Finalmente, una delegación tripartita

del Consejo de Administración participó en la Cumbre sobre Desarrollo Social y otros muchos miembros del Consejo de Administración formaron parte de sus respectivas delegaciones nacionales. De este modo, la organización lideró los asuntos laborales de la Cumbre, influyendo notablemente en los compromisos asumidos en su seno. Estos se plasmaron en la *Declaración de Copenhague para el desarrollo social*, en la que se renueva el apoyo global a la promoción del pleno empleo como principal medio para erradicar la pobreza y superar la exclusión social²⁹⁵. Así mismo, esta Declaración articula, por primera vez, un conjunto básico de derechos de los trabajadores y compromete a todos los gobiernos y organizaciones internacionales a apoyar la ratificación e implementación de las normas internacionales del trabajo en ciertas áreas “fundamentales”²⁹⁶. El consenso respecto a estos compromisos fue posible porque, como se avanzó, algunos miembros claves del Consejo de Administración de la OIT formaron parte de las delegaciones de sus respectivos países²⁹⁷, encargándose de que estas los asumieran. Este consenso, así como el apoyo internacional a las normas fundamentales del trabajo, sirvió para que el entonces Director General de la organización, Michel Hansenne, iniciara una campaña destinada a promover la ratificación de los instrumentos alineados con los derechos fundamentales contenidos en la Declaración emanada de la Cumbre de Copenhague. Esta campaña posibilitó un incremento significativo de las ratificaciones de estos instrumentos.

Los derechos fundamentales apuntados previamente, también fueron considerados en la primera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC)²⁹⁸, celebrada

²⁹⁵ Dicha promoción se instituye como el tercero de los compromisos asumidos por los Estados en esta Declaración, donde se señala que estos asumen la promoción del objetivo del pleno empleo como una “prioridad básica” de sus políticas económicas y sociales y se comprometen “a preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente” (ONU, 1995:16).

²⁹⁶ La Declaración de Copenhague -en su párrafo 54, lit.b- exhorta a los Estados a “proteger y fomentar el respeto de los derechos básicos de los trabajadores, incluidos la prohibición del trabajo forzado y el trabajo de los niños; la libertad de asociación y el derecho de organización y negociación colectiva y la no discriminación en el empleo..” para ello promueve la plena aplicación por parte de los Estados de los convenios de la OIT encargados de tutelar dichas áreas pues considera que, dada la importancia de los principios consagrados en ellos, son la única vía para “lograr verdaderamente un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible” (ONU, 1995:69).

²⁹⁷ La Secretaría de la organización fue hábilmente liderada por Jack Martín, un negociador elocuente y eficaz. No obstante, el papel de la delegación oficial de la OIT se vio potenciado cuando sus miembros se unieron a sus respectivas delegaciones nacionales. Esto, les brindó a los delegados un radio más amplio de influencia y les permitió desempeñar un rol activo en sus respectivas delegaciones gubernamentales. En este contexto, eran libres de defender sus propios puntos de vista -sin necesidad de operar dentro de un consenso tripartito- respecto de las políticas adecuadas en materia de empleo, erradicación de la pobreza, inclusión social y derechos laborales fundamentales (Hagen, 2003:11).

²⁹⁸ La Conferencia Ministerial es el órgano de adopción de decisiones más importante de la OMC. Se reúne, habitualmente, cada dos años y en ella están representados todos los Miembros de la OMC. Tiene facultad para sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de los Acuerdos Comerciales Multilaterales. Sus principales características y funciones se encuentran establecidas en el Art. IV, numeral 1 del Acuerdo por el que se establece la organización mundial del comercio (OMC, 1994:11).

en Singapur, en diciembre de 1996. En la *Declaración ministerial de Singapur*²⁹⁹, los ministros se comprometen a “...respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas” y reafirman el papel de la OIT como “órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas”, expresando su voluntad inequívoca de apoyar a esta organización en la promoción de las mismas³⁰⁰. Esta última cuestión generó interpretaciones contrapuestas. Para algunos, suponía un innegable gesto de apoyo a la OIT que contribuiría a fortalecer su liderazgo, mientras que otros la consideraban fundamentalmente un gesto de la OMC para delimitar claramente su campo de acción y apartarse de las cuestiones relacionadas con los derechos del trabajo.

Estas interpretaciones se encuadraban en uno de los debates internacionales más significativos para el momento, el relativo a la implementación de la denominada “cláusula social”. En este sentido, las propuestas contemporáneas para una “cláusula social” o “cláusula de derechos de los trabajadores” en los acuerdos comerciales internacionales consisten en establecer una conexión entre las normas laborales y el comercio internacional. Esto, ofrece a los países la legitimidad para impedir la importación de bienes producidos por otro, que viole las normas laborales internacionales. La característica distintiva de esta cláusula es su exigencia a la OMC -con poder de imponer sanciones- de supervisar la armonización global de las normas laborales en lugar de (o junto a) la OIT, organización internacional -hasta el momento- con esta responsabilidad, ejercida tradicionalmente en forma de apoyo y supervisión y no de coacción (Kabeer, 2004:06). Con todo, este tema ha sido objeto de permanente debate, ya que -como señala Vosko (2002:22)- los problemas que se derivan de vincular los derechos laborales con acuerdos comerciales generados por los mercados, son de largo alcance³⁰¹. Estos debates se hicieron especialmente evidentes a partir de 1994, al finalizar la ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Entonces, algunos países desarrollados -por ejemplo, Estados Unidos o la Unión Europea- reiteraron sus propuestas para que se incluyera una “cláusula social” en los estatutos de la Organización Mundial de Comercio, creada a raíz de dicha Ronda (Bézou, 2002:2646-2668 y Charnovitz, 1986:574).

²⁹⁹ Esta Declaración, adoptada en 1996, puede ser consultada en línea a través del siguiente enlace: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/wtodec_s.htm - Última consulta: 26 de Mayo de 2014.

³⁰⁰ OMC (1996), “Declaración Ministerial de Singapur”, WT/MIN(96)/DEC, párrafo 4.

³⁰¹ Para profundizar a este respecto, véase: Vosko (2002) “*Decent Work. The shifting role of the ILO and the struggle for global social justice*” en *Global Social Policy*, 2002; Volume: 2, Issue: 1, Págs. 19-46.

Estas demandas no fueron atendidas debido al escaso consenso que concitaron entre las partes contratantes y al rechazo explícito de las delegaciones de los países menos desarrollados³⁰².

En todo caso, la creación de la Organización Mundial del Comercio supuso, como señala Lobejón (2008:152), la aparición de un marco regulador del comercio internacional más amplio y, sobre todo, más consistente desde un punto de vista institucional. A sólo tres meses de la entrada en funcionamiento de esta organización, su Director General reclamó públicamente que todos los países miembros ratificaran los convenios de la OIT relacionados con los derechos laborales fundamentales. Para los países desarrollados esto representaba un gesto que legitimaba sus demandas y ofrecía un importante respaldo a la posición que habían defendido hasta entonces.

Durante los años 1994 y 1995, la Organización Internacional del Trabajo se sumergió en un intenso, pero infructuoso, debate sobre este asunto. Específicamente, en 1994, se constituyó un grupo de trabajo conjunto OIT/OMC denominado *Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional*. Su objetivo era debatir la “dimensión social” del comercio internacional. En los debates internos de la OIT, los opositores a la adopción de una “cláusula social” declararon frecuentemente que dichos asuntos no debían tratarse en la OIT, sino en la OMC, al pertenecerle por derecho esas cuestiones. Sin embargo, en las discusiones llevadas a cabo posteriormente en la OMC, Renato Ruggiero - entonces su Director General- sugirió, muy irónicamente, que tales asuntos debían discutirse en la jurisdicción que les corresponde, o sea, en la Organización Internacional del Trabajo (French, 1997:02).

Con todo, los representantes de varias economías avanzadas aprovecharon la ocasión que supuso la convocatoria de la ya referida primera Conferencia Ministerial de Singapur para plantear la necesidad de que se regulara definitivamente la aplicación de restricciones comerciales a los países que no garantizaran condiciones de trabajo dignas. Esta reclamación se enfrentó de nuevo a la oposición de la mayoría de las economías en desarrollo, por lo que, una vez más, fue rechazada. Así, la también citada Declaración Ministerial de Singapur se limita a manifestar un “compromiso” con “las normas del trabajo internacionalmente reconocidas”, rechazando expresamente la utilización de tales normas “con fines proteccionistas “ y acordando que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en

³⁰² Desde el punto de vista de las economías desarrolladas esta medida estaría plenamente justificada tanto por consideraciones éticas, como por las consideraciones económicas a las que ya se ha hecho referencia. Sin embargo, esta iniciativa perjudica claramente a los países en desarrollo y también es, en algunos casos, una excusa para ocultar la voluntad de las economías avanzadas de aumentar la protección frente a productos originarios de economías con mayores ventajas comparativas (Gutiérrez y Lobejón, 2009:56).

particular, de los países en desarrollo de salarios bajos³⁰³. En definitiva, la OMC lograba mediante esta declaración renunciar a la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las normas laborales, al reconocer -como ya se refirió- que la Organización Internacional del Trabajo era el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas. Para Lobejón (2008:153), la OMC mostraba así un rotundo rechazo al uso de la cláusula social, lo que sirvió para detener temporalmente los debates. En ese sentido, aquellos que consideraban necesaria la implementación de esta cláusula vieron la Declaración Ministerial de Singapur como un revés a sus esfuerzos.

Estos acontecimientos generaron, como se adelantó, opiniones divididas. Por un lado, autores como Hagen (2003:12) consideran que, de hecho, la OIT se benefició no solo del apoyo otorgado por los Ministros de Comercio al conjunto de las normas fundamentales del trabajo, sino también a su apuesta por la organización como ente apropiado para hacer cumplir estas normas. No obstante, entiende también que el resultado alcanzado fue fortuito y no el producto de un verdadero liderazgo por parte de la OIT. De este modo, la combinación del apoyo generalizado a las normas fundamentales del trabajo en la Cumbre de Copenhague y el soporte que los Ministros de la OMC brindaron a la organización, ayudaron a impulsar el potencial liderazgo de la organización en la dimensión social de la globalización. Por el contrario, otros autores implican que la Declaración de Principios y Derechos fundamentales de 1998 surge como una respuesta de la OIT al debate sobre la relación apropiada entre el comercio internacional y los derechos laborales y, particularmente, a la falta de consenso dentro de la OMC sobre, la idoneidad de abordar las cuestiones laborales. Entre ellos, Vosko (2002:22) observa que las diferencias acerca de la inclusión de una cláusula social en los acuerdos de comercio internacional fue uno de los elementos centrales en el proceso que condujo a la adopción de la Declaración de 1998. También, para Elías (2007:51) esta Declaración emerge del fracaso de los esfuerzos para adoptar dicha cláusula, a lo que añade, el período crítico que estaba atravesando la Organización. En consecuencia, se puede afirmar, -como lo hace Standing- que, la Declaración encubre una crisis respecto al papel de las normas internacionales del trabajo en el desarrollo social y el comercio. Aunque su adopción aseguraba a la OIT que se aludiera a la Declaración en los informes globales y le permitía satisfacer a los responsables de la adopción de políticas y a los burócratas, disminuyendo progresivamente la tensión, erosiona el respeto por la organización (Standing, 2008:368).

³⁰³ OMC (1996) “Declaración Ministerial de Singapur”, WT/MIN(96)/DEC, párrafo 4.

Otro antecedente que fortaleció la voluntad de la OIT para adoptar la Declaración fue la publicación, en 1996, de un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)³⁰⁴, sobre comercio y normas laborales. Este estudio respalda tales normas, destacando que su efectiva aplicación puede estimular el desarrollo económico, obrando en interés de todos los trabajadores y los países del mundo.

En definitiva, este estudio, así como, la ya referida Declaración de Singapur, permitieron avanzar en el camino de adopción de un texto que contiene los principios y derechos más importantes en el ámbito laboral. Dando seguimiento a ambas cuestiones, la Memoria del Director General a la 85ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1997, presenta un conjunto de propuestas para dicha adopción³⁰⁵. En esa oportunidad, el Director General destacó la necesidad adoptar una declaración solemne que reafirmara el respeto universal hacia los derechos fundamentales. El tema se inscribió en la agenda de la siguiente CIT y fue abordado en posteriores debates informales, reuniones del Consejo de Administración y en las consultas tripartitas oficiosas de abril de 1998. Estos debates sirvieron para aclarar algunas cuestiones y despejar ciertas dudas. Así, en la 86ª Reunión de la CIT se constituyó la *Comisión de la Declaración de Principios* integrada por 189 delegados: 96 gubernamentales, 34 empleadores y 56 trabajadores. La Comisión cumplió con el trabajo que se le había encargado y la CIT –en junio de 1998– adoptó la Declaración de los Principios y Derechos fundamentales del trabajo.

Las disposiciones de esta Declaración fueron –como observa Delhoméníé (2001:15)– objeto de arduas negociaciones y así se constata en las actas provisionales de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1998³⁰⁶. La Declaración fue asumida por el Director General saliente, Michael Hansenne, como el logro final de su actividad en la OIT, mientras su sucesor, Juan Somavía, la utilizará como base del enfoque del “trabajo decente”, en tanto eje de la labor de la organización. Así, para la OIT, este instrumento incide en los derechos para alcanzar el trabajo decente y, aunque los problemas y debates ligados a la globalización no son nuevos en modo alguno, aboga porque sean contemplados desde la perspectiva de los derechos humanos.

³⁰⁴ El estudio de la OCDE (1996) “*Trade, Employment and Labour Standards*”, centrado en analizar la relación del comercio con ciertas normas y principios fundamentales del trabajo universalmente reconocidos –como, por ejemplo la libertad de asociación y negociación colectiva, la eliminación de la explotación del trabajo infantil, la prohibición del trabajo forzoso y la no discriminación en materia de empleo– concluye que los efectos económicos de su aplicación son generalmente reducidos y no afectan negativamente a los resultados económicos o a la posición competitiva de los países en desarrollo (OCDE, 2000:3).

³⁰⁵ OIT (1997) “La actividad normativa de la OIT en la era de la globalización”. Memoria del Director General presentada en la 85ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

³⁰⁶ OIT (1998) Actas Provisionales No. 20 y 22 de la 86.ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

En este sentido, los derechos fundamentales, en tanto principios básicos, interdependientes y necesarios son el núcleo del trabajo decente y la Declaración es la base de la justicia distributiva y la igualdad.

2.2. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento

La Declaración³⁰⁷ contiene un preámbulo, el cuerpo del texto expuesto en cinco párrafos y un anexo que traza el seguimiento de la Declaración, y que -como se dispone en su párrafo 4- es parte integrante de la misma.

El preámbulo esboza el carácter necesario de los principios y derechos fundamentales del trabajo. En tal sentido, afirma que “mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico” exige garantizar tales principios y derechos, “al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como, la de desarrollar plenamente su potencial humano”(Quinto párrafo del preámbulo). También en el preámbulo, la OIT entiende necesario... “reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la Organización, así como promover su aplicación universal”³⁰⁸.

El contenido de la Declaración no es demasiado extenso. Inicialmente recuerda a los Estados Miembros que, al incorporarse a la OIT, aceptaron los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, comprometiéndose a darles cumplimiento de acuerdo a sus condiciones específicas. En este sentido, la protección social no dependerá del nivel de desarrollo de cada país y sus peculiaridades históricas y culturales. Aunque los derechos fundamentales son, por lo tanto, adaptables, existen con carácter general, siendo globales, pero no graduales. No se puede aducir la existencia de factores culturales³⁰⁹ u otros argumentos para disminuir su pertinencia. Se trata de garantizar a todo individuo la posibilidad de disponer de los medios necesarios para reivindicar, en cada Estado, una contrapartida

³⁰⁷ El Texto completo de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en 1998, se encuentra disponible en <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-es/index.htm> (última consulta 26 de Mayo de 2014)

³⁰⁸ Extracto del Párrafo 7 del preámbulo de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.

³⁰⁹ Muchos de los Estados miembros recurren a factores culturales para justificar casos de incumplimiento, esto ocurre especialmente cuando se trata de los derechos relativos al trabajo infantil o a la discriminación de las mujeres (Vega y Martínez, 2002:26).

equitativa a su trabajo. El objetivo es lograr la equidad mediante el disfrute de unos derechos laborales fundamentales que permita posiciones sociales asimétricas.

La Declaración señala, en su párrafo 2, que dichos principios y derechos se encuentran en los convenios reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la organización, por lo que todos sus miembros, “aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos”, se encuentran comprometidos por “su mera pertenencia a la Organización” a “respetar, promover y hacer realidad, de buena fe” los principios relativos a los derechos fundamentales que estos desarrollan. Así, aunque la maquinaria supervisora de la OIT cuenta con medios para asegurar que los Estados parte de ciertos convenios cumplen sus obligaciones, la Declaración le ofrece una nueva herramienta para promover la aplicación de los convenios fundamentales, no sorprende en tal sentido, que la adopción de la Declaración se haya traducido, como se vera, en un incremento sustancial de las ratificaciones de tales Convenios.

Los Convenios que desarrollan principios y derechos reconocidos como fundamentales fueron, inicialmente, siete: el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948 (C.87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949 (C.98), el Convenio sobre el trabajo forzoso, de 1930 (C. 29), el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957 (C. 105), el Convenio sobre la edad mínima, de 1973 (C. 138), el Convenio sobre igualdad de remuneración, de 1951 (C. 100) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), de 1958 (C. 111). No obstante, un año después de la adopción de la Declaración, la Conferencia Internacional del Trabajo adopta por unanimidad el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (C. 182). En consideración a las disposiciones sobre trabajo infantil de dicha Declaración, este Convenio pasa a formar parte de los calificados como fundamentales.

La Organización se obliga –de acuerdo con el párrafo 3 de la Declaración- a colaborar con los estados miembros en el logro de los objetivos perseguidos por los Convenios fundamentales mediante el pleno uso de sus recursos. Mientras su cooperación técnica y sus servicios de asesoramiento respaldaran los esfuerzos de dichos Estados respecto de la ratificación y aplicación de los Convenios fundamentales, la OIT asistirá a aquellos Estados que no estén en condiciones de ratificar todos o algunos de esos Convenios.

En el párrafo 4 de la Declaración se prevé la puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento promocional, cuya finalidad es garantizar su aplicación efectiva. Este mecanismo conforma el Anexo de la declaración, cuya parte I, establece que su principal objetivo es “alentar los esfuerzos” de los Estados miembros de la OIT en la promoción de los principios y

derechos reiterados en la Declaración. El seguimiento tiene objetivos estrictamente promocionales y pretende identificar áreas en las que la asistencia de la organización, a través de su cooperación técnica, permita a los Estados miembros hacer efectivos los principios y derechos fundamentales (párrafos I.1 y I.2). A Continuación, se describe el seguimiento anual de los convenios fundamentales no ratificados (parte II). En este punto, la organización utilizará su procedimiento constitucional (contenido en el Art.19 de la Constitución de la OIT³¹⁰) para requerir a los Estados que no son parte de tales Convenios la presentación de informes con los que evaluar los progresos realizados en la implementación de estos convenios. Adicionalmente, en su parte III, la declaración exige a la OIT la publicación de un informe anual que proporcione una imagen global y dinámica en una de las categorías de principios y derechos fundamentales. De este modo, la OIT publica cada año un informe anual relativo a una de las categorías de principios y derechos fundamentales que proporcione una imagen global y dinámica del estado de la cuestión³¹¹. La publicación de estos informes anuales contribuye a mejorar la cooperación técnica y como instrumento de auto-evaluación de los Estados miembros. El anexo concluye con una declaración de entendimiento (parte IV) que prevé enmiendas a los reglamentos del Consejo de Administración y de la Conferencia en relación con el seguimiento y permite que el procedimiento relativo a este, sea examinado por la Conferencia “llegado el momento”, con el fin de comprobar si se ajusta convenientemente a su objetivo.

Más allá de este mecanismo de seguimiento, la declaración -haciéndose eco de las conclusiones adoptadas por la Conferencia Ministerial de la OMC de Singapur- incluye, en su último párrafo, que, su contenido o las normas del trabajo no deben utilizarse con fines comerciales proteccionistas, ni poner en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país.

³¹⁰ La Constitución de la OIT establece -en su art.19, Párrafo 5- las obligaciones de los Estados miembros frente a los Convenios. En este sentido, el literal e) prevé lo pertinente para aquellos Estados que no son parte de algún instrumento, en cuyo caso estos habrán de “...informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo (...) sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto, o se propone poner en ejecución, cualquiera de las disposiciones del convenio (...), e indicando las dificultades que impiden o retrasan su ratificación” (Art. 19 de la Constitución de la OIT).

³¹¹ La importancia de este informe queda evidenciada cuando en junio del 2000 es publicado el primer informe global sobre la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. Para ese momento, aproximadamente 40 países no habían ratificado el Convenio fundamental sobre la libertad sindical (C. 88). Uno de ellos era Canadá. En el referido informe se señala que es bastante improbable que dicho Estado lleve a cabo la ratificación del Convenio referido, pues la legislación de algunas de sus provincias o territorios es incompatible con ciertas disposiciones del Convenio No.88. El informe también señala que el gobierno federal, provincial y municipal interviene en algunas áreas de la negociación colectiva que deberían ser libres. A pesar de estas notorias violaciones, el gobierno Canadiense afirma habitualmente en los foros de la OIT que apoya la libertad de asociación y el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Así, este informe sirve como un mecanismo que permite a la organización verificar cuando existe un verdadero compromiso por parte de los Estados para la defensa de los derechos fundamentales y cuando solo existe una declaración de respeto “formal” (Vosko 2002:29).

En definitiva, la Declaración representa (como señala Javillier, 2001:06), una medida política decidida, mediante la cual la organización y sus Estados miembros proclaman, sin ambigüedad alguna, la vigencia universal de los principios y derechos fundamentales del trabajo. A partir de entonces, estos derechos socio-laborales fundamentales son un mínimo común denominador aceptado e inherente a la idea de justicia social. En este sentido, este conjunto de principios y derechos poseen una dimensión axiológica, política y económica que es pertinente abordar.

2.2.1. Principios y derechos fundamentales del trabajo, dimensión axiológica, jurídica y económica

En el orden de los valores, el interés humano debe ocupar un lugar central. Así, todo ser humano tiene derecho a un respeto mínimo, lo que implica que existan límites morales a cualquier acción externa. Son, los derechos y libertades fundamentales los que establecen estos límites conformando un ensamblaje de facultades e instituciones que concretan *per se* un cuerpo normativo universal y expresan las exigencias de dignidad, libertad e igualdad reconocidas como indispensables (Vega y Martínez, 2002:02). Al mismo tiempo, el trabajo es la principal herramienta para el logro de la dignidad humana, el bienestar y el pleno desarrollo. En consecuencia, el objetivo clave de las normas laborales no puede ser otro que la tutela de la dimensión humana del trabajo, lo que presupone su voluntad de preservar lo esencial de la dignidad humana del trabajador como núcleo irrenunciable de su personalidad jurídica y de su libertad en el trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo, sobre la base de estas consideraciones, asume el deber de garantizar aquellos derechos y principios que expresan jurídicamente los valores esenciales de la sociedad. En tal sentido, ha desarrollado un sistema integral de normas, apoyado en el establecimiento de unos mínimos básicos. De hecho, la idea recogida, por la Declaración de Filadelfia, en la que se afirma que “el trabajo no es una mercancía” supone un catálogo de derechos socio-laborales fundamentales, intrínsecamente vinculados a la noción de dignidad humana. Esta noción se percibe como la posibilidad del trabajador de ejercer su actividad de manera libre y con respeto a su propia personalidad e integridad física y psíquica (Bonet, 2007:88).

La adopción de la, ya referida, declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, es el gesto más contundente –como se vio- de la organización para reafirmar tales principios y derechos. Estos, forman un conjunto indisoluble,

ya que el individuo necesita libertad para elegir una profesión, ha de ser protegido frente al trabajo forzoso y moralmente inaceptable y requiere de acceso libre a su actividad y de protección para ejercer –también libremente– sus derechos a través de la libertad sindical. De este modo, los principios y derechos fundamentales son –desde una perspectiva axiológica– valores básicos del acervo común, cuyo fin es garantizar condiciones de trabajo iguales.

Los derechos socio-laborales fundamentales, no solo manifiestan una dimensión axiológica, sino también –como se avanzó– una dimensión jurídica. Esta dimensión deriva, en primer término de la asunción, por parte de los Estados miembros de la OIT de obligaciones jurídicas destinadas a su tutela y efectividad. Tales obligaciones devienen, por un lado del simple hecho de gozar del simple hecho de gozar del estatuto jurídico de miembros de pleno derecho de la organización y por otro lado, de la ratificación de los instrumentos que relativos a los derechos laborales fundamentales. En segundo término, estos derechos forman parte del derecho internacional de los derechos humanos. Así, lo reconoce originalmente y a título programático la Declaración Universal de Derechos Humanos³¹² y, posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales³¹³. Otros instrumentos, de carácter específico, también comprenden obligaciones jurídicas estrechamente vinculadas a los derechos y principios fundamentales del trabajo, en tal sentido, pueden citarse la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, de 1965, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989 o la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, de 1990. Así pues, el ser humano es titular de un conjunto de derechos y libertades en el ámbito laboral que son objeto de un tratamiento jurídico integrado, no solo desde la óptica de su reconocimiento jurídico internacional, si no también de los mecanismos internacionales de supervisión (Bonet 2007:163).

³¹² La Declaración universal de Derechos Humanos, incluye algunos de los derechos laborales caracterizados como fundamentales por la OIT. El Art. 4 prohíbe la esclavitud y la servidumbre y el art. 23.1 instituye derecho a la libre elección del trabajo. Este mismo artículo, en su numeral 2, incluye el derecho de igualdad salarial y en su numeral 4 el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse. El principio de no discriminación se encuentra contenido en el Art.2 y es aplicable al Art. 23 en toda su extensión material, incluido el derecho a “condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo” (párrafo 1). Aunque la Declaración no prevé expresamente la prohibición del trabajo infantil, si incluye en su Art. 25.2 el derecho de protección de la infancia.

³¹³ Estos instrumentos también desarrollan los derechos fundamentales del trabajo entre sus previsiones. Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) prevé el derecho a la libertad de asociación y a la libertad sindical en su Art. 22. En su Art. 8.3 también instituye la prohibición del trabajo forzoso. El Pacto internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) contiene esta misma prohibición y el derecho a la libertad de elección del trabajo en su Art. 6. La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación se encuentra en el Art. 26 del PIDCP (igualdad ante la ley y no discriminación) y en el Art. 7 –literales a y c– del PIDESC. Finalmente el Art. 24 del PIDCP y el Art. 10.3 del PIDESC establecen la abolición efectiva del trabajo infantil.

Dos conclusiones se extraen de estas consideraciones, en primer lugar, que las normas internacionales del trabajo y las normas internacionales de derechos humanos, adoptadas por la OIT y por las Naciones Unidas, respectivamente, son complementarias en la defensa de los derechos y libertades de los trabajadores³¹⁴. En segundo lugar, los derechos laborales fundamentales son parte integral de los derechos humanos. De hecho, en la configuración del derecho internacional de los derechos humanos ha desempeñado un papel vital- como apunta Javillier (2003:10)- la Organización Internacional del Trabajo, anticipando, incluso, un conjunto de instrumentos y mecanismos de control.

Los principios y derechos fundamentales no solo constituyen una base jurídica para la protección de los trabajadores, sino que representan también un factor para el desarrollo económico. En este sentido, la OIT (2012b:09) sostiene –con base a un conjunto de estudios e investigaciones- que el trabajo forzoso, el trabajo infantil³¹⁵ y la discriminación representan obstáculos para el desarrollo económico y contribuyen a la persistencia de la pobreza. Por ejemplo, investigaciones conjuntas de la OIT y de la OCDE demuestran que la aplicación de los principios y derechos fundamentales del trabajo permiten una distribución más equilibrada de los ingresos y, en consecuencia, una reducción de las desigualdades excesivas³¹⁶. Así las cosas, su aplicación permitiría allanar el camino hacia un crecimiento económico sostenible. Además, asegurar el respeto y la observancia universal de estos principios y derechos impide que cualquier Estado puede emplear de forma “legítima” condiciones de trabajo inferiores para obtener un producto a mejores precios. Es decir, imposibilita el llamado *dumping social*³¹⁷. En

³¹⁴ La intersección normativa mutua no se limita a los derechos laborales fundamentales. El PIDESC también reconoce jurídicamente el derecho a trabajar (Art. 6), el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (Art. 7), el derecho a la seguridad social (Art. 9), el derecho a la especial protección de la maternidad en el ámbito laboral (Art. 10.2), el derecho a la mejora e higiene en el trabajo y a la prevención y tratamiento de, entre otras, las enfermedades profesionales (Art. 12 b. y c.). Todos estos derechos tienen en el marco de la acción normativa de la OIT un desarrollo normativo mucho más detallado y preciso.

³¹⁵ Así, por ejemplo, un estudio conjunto llevado a cabo en 2004 por la OIT y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) demostró que la erradicación del trabajo infantil globalmente generaría beneficios que superan, en una proporción de 6,7 a 1 a los costos que sería necesario asumir para lograr ese objetivo (OIT, 2004:05).

³¹⁶ Véase, por ejemplo, OCDE (2011) “*Divided we stand: why inequality keeps rising*”, OIT (2008) “Informe sobre el trabajo en el mundo: Desigualdades de renta en la era de la globalización financiera” y OIT (2009) “La crisis financiera y económica: Una respuesta basada en el trabajo decente”.

³¹⁷ La competencia desleal basada en el “*dumping social*” ocurre, como señala Bonet (2007:65), cuando por falta de estándares normativos la producción es vendida por debajo de su coste real. También puede ocurrir que, aun cuando estos estándares existan no se apliquen y que las autoridades estatales no adopten las mínimas medidas para controlar y exigir su cumplimiento. Así, la falta de garantías conlleva a que el coste social real de la producción no se refleje de modo efectivo en el precio. Otra definición de *dumping social* es la que da Arias Domínguez (2009:11), que considera que existe cuando un determinado país evita la producción de bienes por el coste social añadido de dicha producción, que supone el abono de una mano de obra cara, con lo que acude a otro país que otorga menor nivel de protección en materia laboral.

definitiva, el respeto de los derechos y libertades fundamentales del trabajador es -como señala Bonet (2007:77)- un vector de eficacia de las relaciones económicas.

En este orden de ideas, garantizar la igualdad de género -como parte de los derechos fundamentales- es también imprescindible para el desarrollo económico. De hecho, investigaciones del Banco Mundial apoyan el argumento de que la discriminación de género inhibe dicho desarrollo³¹⁸. Si bien es cierto, que algunas políticas de igualdad o anti-discriminatorias pueden generar, a corto plazo, un aumento de los costos – por ejemplo, la distribución generalizada e igualitaria de beneficios- lo cierto es que, a medio y a largo plazo, estas políticas mejoran la motivación interna, aumentando la productividad proporcionalmente a la inversión realizada y ocasionando una respuesta económica favorable (Arkelof y Yellen, 1990:255-283). Más allá de su objetivo central de alcanzar la justicia y la equidad en el lugar de trabajo, los derechos fundamentales tienen una significativa función al posibilitar la obtención de una mayor calidad y productividad de la mano de obra.

Así, los argumentos económicos y éticos coinciden en que ciertos derechos laborales son imprescindibles para garantizar una economía eficiente y la defensa de la dignidad humana del trabajador (Bonet, 2007:87). Es evidente, en definitiva, que estos principios y derechos fundamentales tienen un sustento moral y económico basado tanto en la justicia social, como en el hecho de que permiten evitar la competitividad destructiva y facilitar la gobernanza global. Su importancia, por lo tanto, puede ser ponderada desde múltiples perspectivas. Desde una perspectiva axiológica los principios y derechos laborales fundamentales son la expresión de los valores objetivos básicos secundados por la comunidad internacional. Considerando que la dignidad humana se encuentra en el centro de estos valores, ellos proyectan -en teoría- una perspectiva axiológica universal. Desde un punto de vista jurídico, el fundamento de estos principios y derechos no es otro que su categorización como “principios y valores fundamentales sobre los que fue creada la OIT”. Como ha sostenido la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo³¹⁹, con ocasión de los trabajos preparatorios para la adopción de la Declaración de 1998, su naturaleza de principios puede inferirse de la propia Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia. De ello emana otra consecuencia jurídica: la exigibilidad de estos principios para todos los Estados miembros,

³¹⁸ Banco Mundial (2001) “*Engendering development through gender equality in rights, resources and voice*”, Washington D.C. Págs.. 8-12.

³¹⁹ Esta Comisión expresamente señaló que existía consenso generalizado en que “ciertos principios fundamentales de la Constitución de la OIT -incluida la Declaración de Filadelfia-“ debían vincular a todos los ser vinculantes miembros de la organización “como consecuencia directa de su aceptación de la Constitución” (OIT, 1997: Párrafo 10).

independientemente de que sean o no parte de los Convenios Fundamentales. Esta exigibilidad se plantea en términos absolutos, sin que la falta de ratificación expresa pueda ser excusa para la violación de tales derechos. Finalmente, desde la perspectiva económica, la garantía de los derechos laborales fundamentales responde a la racionalidad económica del funcionamiento eficaz del aparato productivo estatal, ya que, estos derechos prohíben ciertas prácticas abusivas que, además de inhumanas, cercenan la libertad en el mercado de trabajo, al tiempo que se postulan como condición mínima para el progreso económico y social de todos los Estados (Bonet, 2007:164-165).

Estos argumentos éticos, jurídicos y económicos justifican que los Estados estén obligados a garantizar el disfrute de los principios y derechos fundamentales a todos los trabajadores. La organización, por su parte, debe tutelar estos derechos. Pues el cumplimiento de sus objetivos, mediante la coordinación efectiva de las políticas económicas y sociales de los distintos países exige la existencia de unos derechos mínimos que provean un piso de protección social.

2.2.2. La Declaración de Principios y Derechos fundamentales de 1998: debilidades y fortalezas

La Declaración de 1998 refleja, en su momento, el consenso de los Estados respecto al establecimiento de un piso de protección social, basado en los derechos fundamentales. Es innegable que, este instrumento ha permitido un mayor seguimiento y control de la aplicación de los Convenios Fundamentales y la ampliación de su cobertura a los trabajadores de aquellos Estados que no los han ratificado. No obstante, distintos autores consideran que la Declaración adolece de algunas deficiencias. En este sentido, Kabeer (2004:04) afirma, certeramente, que el debate acerca de estas normas laborales internacionales es extremadamente complejo y esta altamente polarizado.

Una critica reiterada acerca de este instrumento, es que su limitado alcance reduce su potencial. En este sentido, se argumenta que, a pesar de la existencia de aproximadamente 200 convenios internacionales del trabajo y ello sin considerar las recomendaciones, el objetivo de la declaración se limita, a promover la ratificación de un conjunto de normas del trabajo en cuatro áreas específicas. No cabe duda de la importancia que tiene que los Estados promuevan los derechos laborales fundamentales y, debe reconocerse el giro innovador que, apelando a su Constitución, da la OIT al obligar a sus Estados miembros a cumplir con estas normas. Con todo, la Declaración excluye algunas de las normas internacionales del trabajo más importantes,

adoptadas después de la Segunda Guerra Mundial. Para Vosko (2002:30) una notable exclusión es la relativa a los trabajadores marginados³²⁰, ya que la Declaración no hace mención de este importante y, cada vez más amplio, colectivo. Esta ausencia, resulta paradójica tomando en cuenta el renovado compromiso de la organización con la estrategia del “Trabajo Decente”, cuyo objetivo es, precisamente, hacer frente a las necesidades de estos trabajadores.

Especialmente crítica con la Declaración se muestra Elías (2007:50). Aun reconociendo que, esta, incorpora una perspectiva de derechos humanos en el tratamiento de los derechos laborales y establece un marco general para ejercer estos últimos, considera, al mismo tiempo, que privilegió un conjunto de normas laborales asimilándolas a estándares morales universales, asociados con la idea de derechos humanos. En todo caso, para esta autora, lo censurable de este instrumento es sobre todo que la selección de los convenios fundamentales no respondió a criterios económicos, filosóficos o jurídicos coherentes o convincente, sino a una selección política de lo que, en ese momento, Estados Unidos podía aceptar. A la sazón, el bajo compromiso de este país con la OIT era notorio, así lo evidencia, por ejemplo su escaso índice de ratificaciones, lo que le exponía a numerosas críticas. En tal sentido, el hecho de que la Declaración incorpore la, ya referida, perspectiva de derechos humanos reflejó los esfuerzos de la OIT y del Gobierno de Estados Unidos por recuperar la autoridad moral en el ámbito de las normas del trabajo, sobretodo, después del fracaso del debate acerca del vínculo entre las sanciones comerciales y los derechos laborales en la OMC (Elías, 2007:51).

Hagen (2003:30) también crítica el modo en que fueron escogidos los Derechos y Principios que conforman la categoría de fundamentales, al no desarrollarse un debate serio y amplio sobre los instrumentos más adecuados para conformar tal categoría. A pesar de ello, son normas de aplicación universal que, en muchas partes del mundo, enfrentan serias dificultades respecto a su aceptación y aplicación. Así las cosas, la autora considera que las normas incluidas en la Declaración presentan dos problemas: por un lado, un problema de omisión, al excluir un significativo número de instrumentos internacionales en la materia y, por otro, un problema de inclusión, ya que se incorporan normas que imponen expectativas sobre las relaciones y las

³²⁰ Los mercados de trabajo han estado sometidos a numerosas transformaciones durante las últimas décadas. Uno de estos cambios se percibe en un descenso en la tendencia de empleos permanentes a tiempo completo y un aumento en los empleos temporales, a tiempo parcial y en las variadas formas de auto-empleo (autónomos). Sin embargo, la legislación no ha sabido adaptarse a estos cambios y no se han hecho efectivas las reformas legislativas necesarias por lo que, en ausencia de verdaderas alternativas, siguen aplicándose viejos modelos normativos que dejan intactas y carentes de regulación a las nuevas formas de empleo. Así, quienes se desempeñan en estas ocupaciones son -como señala Vosko (2002, 2010)- trabajadores marginales. Estos, quedan situados en los márgenes del mercado de trabajo y son excluidos de la relación de empleo estándar (*Standard Employment Relation*- SER). Estos trabajadores están caracterizados por la inestabilidad y tienen peores resguardos de salud y seguridad. Muchos de ellos son migrantes, miembros de minorías étnicas y/o indígenas. Además, la mayoría de estos trabajadores vulnerables y profesionales inestables son mujeres.

prácticas laborales que no son aplicables a todas las realidades, como corresponde a normas de carácter universal³²¹. Standing (2008:368), coincidiendo con estas críticas, sostiene que la preferencia otorgada a las cuatro áreas referidas contribuye a la marginación de derechos económicos como la seguridad económica, la seguridad y salud laboral, la prestación por maternidad, las pensiones y las prestaciones de invalidez. En consecuencia, la Declaración se alejaba del modelo de justicia social conformado por los Convenios y Recomendaciones, adoptados por la Organización Internacional del Trabajo en el siglo pasado.

Yendo más allá de estas críticas, Vosko mantiene que fue el fracaso de la OIT y de la OMC, respecto a la incorporación de una cláusula social en los acuerdos comerciales, lo que debilitó el potencial y fuerza de la Declaración. En tal sentido, destaca que este instrumento no impone nuevas obligaciones a los Estados miembros, ni permite a estos, ni a la OIT introducir sanciones comerciales, incluso cuando un país no haya ratificado alguno de los Convenios Fundamentales. Frente a estas sanciones, la Declaración se limita a persuadir moralmente a dichos Estados para que fomenten el cumplimiento de su compromiso constitucional, esto es, profundizar en los derechos y principios fundamentales del trabajo. No sorprende, por lo tanto, que Vosko (2002:30) considere que este instrumento no es suficiente para lograr verdaderos cambios: aunque su objetivo es lograr el cumplimiento de los derechos fundamentales, fracasa al impedir que los Estados adopten medidas -por ejemplo, sanciones económicas- que desafíen al capital internacional. Así pues, la Declaración obstaculiza -en cierta medida- que se aborde el debate central de la relación entre la regulación laboral y el comercio internacional.

En el mismo orden de cosas, preocupa también que la Declaración se utilice para legitimar el papel de las empresas como reguladoras de sus cadenas de producción. Para Elías (2007:54), el predominio del lenguaje de los derechos humanos en este instrumento ha derivado en la adopción, por parte de tales empresas, del mismo lenguaje en las declaraciones de “responsabilidad social corporativa” y en sus “códigos de conducta”. Estos códigos han sido objeto de notables críticas, al existir serias dudas respecto a la posibilidad de que las empresas se conviertan en entidades auto reguladoras del ámbito laboral. Permitir que estas se conviertan en actores centrales en la promoción de las normas laborales, a través de códigos de conducta, es -para Elías (2007:57)- altamente problemático, pues supone desconocer su papel protagónico en la construcción de un sistema global desigual. Asimismo, debe notarse que existe el riesgo de que los códigos de conducta se transformen en sustitutos de las normas, en lugar de meros

³²¹ Sobre estos problemas de omisión e inclusión, la referida autora hace un análisis detallado en Hagen, K. (2003) “*The International Labour Organization: Can It Deliver the social dimension of globalization?*” Dialogue on Globalization, No. 11 October 2003, Geneva. Pág. 31-39.

complementos a estas últimas. Como advierte Standing (2008:368), el hecho de que la Declaración enfatice un grupo de estándares fundamentales deja margen para la autorregulación, a través de la responsabilidad social corporativa y, en particular, de los códigos de conducta. Mientras estas dos iniciativas cuentan con el apoyo del Pacto Mundial de Naciones Unidas³²², la Organización Internacional del Trabajo no se ha involucrado especialmente con esta cuestión, errando al eludir un debate constructivo y la adopción de decisiones sobre el particular. Los códigos de conducta no comprometen a los empleadores a cumplir los convenios ratificados en los países en los que operan las empresas y son escasos los que hacen referencia a las normas que contienen, lo que puede interpretarse como una marginación del régimen de la OIT.

Las críticas a la Declaración alcanzan también a la perspectiva de género. Así, Elías (2007:47-52) resalta que su compromiso con los principios de “no discriminación” y la “igualdad de oportunidades” no es suficiente, ni adecuado, para abordar las necesidades de todas las trabajadoras, pues margina algunos de sus problemas y preocupaciones. Por ejemplo, este instrumento elude la cuestión de los bajos salarios³²³ y el acoso en el lugar de trabajo. El lenguaje neutral al género de la Declaración constituye, por lo tanto, una de sus mayores deficiencias, al desconocer los problemas específicos que enfrentan las mujeres y derivar este hecho, con frecuencia, en beneficios para los hombres. Así, los Principios y Derechos Fundamentales de la Declaración se interpretan como normas aplicables sobre todo a hombres que disfrutaban de un empleo formal, mientras el empleo femenino -informal, doméstico y a domicilio- se pasa por alto. Esta realidad se refleja en la importancia que la Declaración otorga a los derechos de sindicación, lo que no solo evidencia el predominio de la protección del empleo formal, sino también el desconocimiento del marcado sesgo masculino de los sindicatos, tanto en lo que se refiere a índices de afiliación, como al mantenimiento de estructuras que perpetúan la desigualdad de género en el trabajo.

En definitiva, el rol esencialmente doméstico y/o secundario que -como señalan Withworth³²⁴, Wikander³²⁵ o Prügl³²⁶- la Organización Internacional del Trabajo confiere a las

³²² El “pacto mundial de la ONU” (*UN Global Compact*) es una iniciativa voluntaria, en la cuál las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anti-corrupción. (Fuente: Sitio oficial del Pacto Mundial de la ONU: <http://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/index.html> -última consulta el 26 de Mayo de 2014)

³²³ La categoría “bajo salario” comprende toda aquella remuneración que no alcanza los dos tercios de la mediana salarial (OIT, 2010:84).

³²⁴ Withworth S. (1994) “*Gender, International relations and the case of the ILO. Review of International Studies*”, Vol. 20. No.4 Octubre 1994 pp. 389-405. Y Withworth S. (1996), “*Chapter 5: the International Labor*

mujeres, es adoptado por la Declaración. Yendo más allá de esta afirmación, Elías (2007:52) sugiere que este instrumento respalda un orden mundial basado en la desigualdad, pues está diseñado para funcionar en -e incluso beneficiarse de- un paradigma neoliberal de desarrollo. Como ejemplo de ello, es significativo que, dado el predominio de las trabajadoras en los sectores e industrias con salarios más bajos, la Declaración no incluya el derecho a un “salario de subsistencia” (*living wage*). El énfasis en el referido paradigma, basado -entre otras cuestiones- en los bajos costos laborales, explica que este instrumento excluya -de sus principios y derechos fundamentales- la cuestión de los salarios. En definitiva, no es arriesgado afirmar que la Declaración es altamente compatible con el neoliberalismo económico, en el que los derechos laborales, siempre que interfieran en su funcionamiento, son relegados a un segundo plano o ignorados.

En todo caso, es innegable -como señala Kabeer (2004:06)- que el conjunto de normas laborales mínimas, a observar en la producción de bienes y servicios, se equipara sobre todo con los principios y derechos fundamentales de la Declaración. Ello explica que, a pesar de sus debilidades, este instrumento haya recibido un amplio apoyo internacional y que tales principios y derechos se perciban como una ética global. En este sentido, se han adoptado múltiples estrategias para su promoción, entre las que se incluyen los boicots de los consumidores, las campañas públicas, el “etiquetado social de bienes”, los ya referidos códigos de conducta, las acciones de comercio justo y algunos esfuerzos de colaboración entre empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales que no sólo promueven, sino que también supervisan, el cumplimiento de las normas acordadas.

A pesar de su visión crítica, Vosko (2002:40) considera también que los potenciales efectos negativos de la Declaración pueden minimizarse con la adopción de instrumentos normativos paralelos -dirigidos fundamentalmente a los trabajadores marginados- que permitan extender la justicia social. Además, entiende que las coaliciones de la Organización Internacional del Trabajo pueden influir para que otorgue a este instrumento un papel más significativo. Como complemento a estas actividades, Vosko sugiere que las organizaciones de mujeres, las emergentes organizaciones de trabajadores del sector informal, los sindicatos y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, elaboren un informe paralelo

Organization”. En *Feminism in International Relations: Towards a Political Economy of Gender in Interstate and Non- governmental Institutions*. Macmillan International Political Economy. Págs.119-152.

³²⁵ Wikander U. (2007). “*ILO and women’s economic citizenship*” en *Paper for ILO: past and present*. Bruselas, Octubre de 2007.

³²⁶ Prügl E., (1999) “*Chapter 12: What is a Worker?*”. En: *Gender politics in global governance*. Meyer M. K. y Prügl E. (Edit.) Págs. 197-209

-al previsto en el seguimiento de la Declaración- para evaluar las observaciones de las organizaciones laborales nacionales. Este informe podría dirigirse a la OIT y difundirse ampliamente en el ámbito internacional, nacional y local, con el objeto de impulsar actividades que posibilitasen mejorar la situación de los trabajadores marginados. Un informe de esta naturaleza podría abordar los avances y retrocesos en las áreas de interés común y seguir los modelos desarrollados por los sindicatos progresistas, las organizaciones emergentes de trabajadores del sector informal, las organizaciones de mujeres, las organizaciones no gubernamentales y la CIOSL.

Seria decisivo, por lo tanto, que la Organización Internacional del Trabajo elaborase un plan de acción que, como señala Hagen (2003:92), aumentara la relevancia de sus principios y derechos fundamentales. La organización ha de adoptar un enfoque integral, más amplio e inclusivo, de los principios y derechos fundamentales, de modo que estos lleguen a los trabajadores desprotegidos, entre los cuales se encuentran frecuentemente las mujeres. Asimismo, la OIT debe incrementar su eficacia en el seguimiento y supervisión de tales principios y derechos, haciendo posible que trabajadores y trabajadoras se beneficien de ellos.

2.3 La Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de 1998 como herramienta para la igualdad de género

La igualdad de género forma parte de la estrategia de “trabajo decente” de la Organización Internacional del Trabajo, en la que se incluye -como se avanzó- la garantía del principio de no discriminación. Siguiendo estos lineamientos, la Declaración incluye -entre sus principios y derechos fundamentales- dos convenios relativos a la eliminación de la discriminación. Estos convenios, como se adelantó también, son el Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (C. 100), de 1951 y el Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, (C. 111), de 1958. Esta inclusión implica, de acuerdo con su párrafo 2, que los Estados miembros están obligados a “respetar, promover y hacer realidad” la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación y la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor.

El derecho a la no discriminación y una de sus manifestaciones específicas, el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, son imprescindibles para la consecución de una igualdad de género efectiva. El principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, consagrado en el Convenio 100, se fundamenta en una valoración objetiva del

trabajo, esto es, independiente del sexo que lo realice, y en una remuneración adecuada a su valor. A pesar de la simplicidad de este fundamento, garantizar este principio es -como apunta Cornish (2007:220)- uno de los desafíos más profundos de la legislación y las políticas laborales. Mientras este principio es un elemento indispensable en cualquier actuación dirigida a reducir la discriminación de género en el mercado laboral, el derecho a la no discriminación -de hombres y mujeres- en el empleo y la ocupación, contenido en el Convenio 111, debe ser el centro de las políticas sociales y económicas, así como de las iniciativas para la reducción de la pobreza, al facilitar el logro de un crecimiento más sostenible y una sociedad más equitativa.

La Declaración de 1998, como se refirió, es un instrumento de promoción y, como tal, uno de sus primeros efectos fue el incremento de las ratificaciones de los instrumentos que designa como fundamentales. Como señala la OIT (2000b:07), su adopción desencadenó una oleada de nuevas ratificaciones de los dos convenios fundamentales señalados. De hecho, ambos se encuentran entre los cinco convenios más ratificados de la organización³²⁷, haciendo posible el objetivo de la ratificación universal. De este modo, es indudable que la Declaración de 1998 constituye un elemento decisivo para reforzar y renovar los compromisos adquiridos por los Estados miembros en estos convenios.

El régimen jurídico de la OIT es coordinado e interdependiente, lo que le permite abordar, desde varios ángulos, un problema de gran complejidad como es la discriminación de género. Estas características definen también a las cuatro áreas que abarca la Declaración (Vega y Martínez, 2002:12). Así, la vulneración de una sola categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo incide negativamente en el respeto y el cumplimiento efectivo de las demás. Como ejemplo de ello, los trabajadores a los que no se les garantiza la libertad sindical y la negociación colectiva, difícilmente podrán gozar de la protección necesaria que les permita superar su vulnerabilidad. Asimismo, la explotación sexual afecta frecuentemente a menores, implica situaciones de sumisión similares al trabajo forzoso, acentúa la desigualdad y es ajena a cualquier instrumento de defensa de los intereses. También existe una relación evidente y documentada entre el trabajo doméstico forzoso y el tráfico de niños³²⁸. Respecto a

³²⁷ El Convenio 100 ha recibido 171 ratificaciones y el Convenio 111 ha sido ratificado por 172 de los 185 Estados Miembros de la OIT. También se encuentran entre los más ratificados el “Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (C.182)” -con un total de 179 ratificaciones-, el “Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (C.29)” -con 177 ratificaciones- y el “Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (C.105)” -con 174 ratificaciones- (Fuente: NORMLEX. Information System on International Labour Standards. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO> -Última consulta 29 de Mayo de 2013).

³²⁸ Un ejemplo de esta práctica se observa en Haití donde, según estadísticas oficiales, existen 250.000 niños de familias desfavorecidas que son empleados como “restavec” o trabajadores domésticos internos “de por vida”. Aunque en algunos casos estos niños son enviados por sus padres o familias a desempeñar este trabajo, en muchos otros son víctimas del tráfico de niños. Esto ocurre también en Brasil, donde existen 502.000 niños

este tipo de trabajo no puede eludirse la importancia de dos variables: sexo y edad. Por lo que respecta a la edad, cuanto menor es el niño, más difícil es que escape al trabajo forzoso y, en cuanto al sexo, son las niñas quienes suelen padecer las situaciones más aberrantes³²⁹.

Los Convenios que forman parte de la Declaración de principios y derechos fundamentales del trabajo, como es obvio, se refuerzan también mutuamente. Así, el Convenio 100 prevé, en su artículo 2, literal c, la aplicación del principio de igualdad de remuneración a través de la negociación colectiva³³⁰. De este modo, para una correcta aplicación de este principio es imprescindible que una negociación colectiva coherente y eficaz, pues, con frecuencia, los salarios se fijan mediante esta herramienta normativa. Esta complementariedad se refleja también en las legislaciones nacionales. Así, se observa que, el despido discriminatorio -en la mayor parte de dichas legislaciones- incluye tanto la igualdad -basada en los clásicos criterios de raza, sexo, origen religioso o nacionalidad-, como la libertad sindical -entre otros, la prohibición de realizar despidos fundados en la participación del trabajador en la acción sindical-. Del mismo modo, el incumplimiento o la restricción del derecho a la sindicación pueden implicar -como apuntan Vega y Martínez (2002:15)- la existencia de prácticas discriminatorias. En definitiva, la vinculación entre libertad sindical y discriminación en el lugar de trabajo es evidente y, en este sentido, el hecho de que la Declaración proteja y promueva dicha libertad, así como la negociación colectiva, fortalece las posibilidades de superar las desventajas y restricciones con las que tropieza la mujer en el mercado de trabajo.

En todo caso, no pueden obviarse las dificultades con las que se enfrentan las mujeres con relación a la libertad sindical y la negociación colectiva. En este sentido, Vega y Martínez (2002:17) señalan que las trabajadoras siguen estando insuficientemente representadas en los sindicatos, lo que deriva sobre todo de su presencia en categorías ocupacionales que carecen de protección jurídica. Ejemplo de ello ha sido, durante muchos años, el trabajo doméstico, regulado por la Organización Internacional del Trabajo en 2011. Así las cosas, el logro de la igualdad de género, así como el fortalecimiento de los sindicatos, exige que las mujeres ejerzan

trabajadores en el hogar y donde el fenómeno adquiere profundos matices raciales y de género, pues los afectados por esta forma de esclavitud son las niñas y los afro-brasileños (Vega y Martínez, 2002:18).

³²⁹ En algunos países -como, por ejemplo, Zimbabue- las labores agrícolas son propias de las mujeres, con lo cual, son las niñas las principales víctimas del trabajo infantil en este rubro. De manera similar ocurre en las zonas rurales de Bangladesh, donde son las niñas quienes mayormente se suman a los trabajos del campo y a las labores domésticas (OIT, 2002b:27).

³³⁰ Así, el artículo 3.2 del Convenio 100 habilita a los Estados a establecer métodos para la evaluación objetiva del empleo, bien por decisión de la autoridad competente en lo que concierne a la fijación de las tasas de remuneración o “cuando dichas tasas se fijen por contratos colectivos, por las partes contratantes” (“Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor” (No.100)”, 1951).

su derecho de afiliación y que la organización sindical defienda y represente sus intereses. Las trabajadoras no solo deben estar presentes en la mesa de negociaciones, sino también que esos intereses se identifiquen y defiendan en los procesos de negociación colectiva, de modo que se garanticen sus prioridades y aspiraciones en los convenios colectivos. La sindicación de las trabajadoras también juega un papel importante en la reducción de las brechas salariales de género. En este sentido, Vega y Martínez (2002:16) apuntan que, aunque es difícil probar la interrelación entre tales brechas y la sindicación, existen estudios que demuestran que la brecha salarial entre hombres y mujeres es inferior cuando estas últimas están sindicadas³³¹.

La Declaración brinda otra importante herramienta para la igualdad de género, ya que, al estar dirigida a los trabajadores que se encuentran dentro y fuera del mercado de trabajo estructurado, contribuye al fortalecimiento social y económico de estos trabajadores y, en particular, a la importante proporción de mujeres que trabajan en el sector informal. Además, garantiza extiende la protección a estos colectivos y abre nuevas vías para su participación en el diálogo social.

3. El principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor como herramienta contra la desigualdad de remuneración entre trabajadores y trabajadoras

Las diferencias en la remuneración de hombres y mujeres son, como se ha referido, una de las manifestaciones más pretéritas y persistentes de la desigualdad de género en los mercados laborales. Diversos estudios sobre estas diferencias demuestran empíricamente que el salario que perciben los varones suele ser, mayor que el de las mujeres³³². La remuneración es un elemento del trabajo de notable relevancia, ya que -como señalan Blau y Khan (2008:762)- constituye un factor determinante del bienestar económico de los trabajadores, al mismo tiempo que indica los potenciales beneficios pecuniarios de la participación en el mercado de trabajo de aquellos que no se encuentran en él. Además, la remuneración influye en decisiones como el suministro de la mano de obra, el matrimonio y la fertilidad, así como la capacidad de

³³¹ Estudios empíricos llevados a cabo en Gran Bretaña, Japón y Alemania demuestran que la discriminación salarial es inferior entre los trabajadores sindicados (Blanchflower, 1996; Nakamura, Sato y Kamiya, 1988 y Schmidt y Zimmermann, 1991). Esta relación positiva entre sindicación y reducción de la brecha salarial es confirmada por datos de la CSI (2009:32-35). Sobre este aspecto volveremos más adelante).

³³² Uno de los estudios más representativos en este sentido es el de Anker (1997:360). Dicho estudio señala que las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres -medidas en porcentaje del salario medio femenino sobre el masculino- oscilan entre el 60% y el 70% del salario mensual, entre el 70% y el 75% del salario diario y semanal y entre el 75% y el 80% del salario por hora. Estos datos coinciden con las mediciones realizadas por algunos de los organismos internacionales -ONU, OIT, OCDE, CSI- más representativos y que se incluyen más adelante.

negociación y el estatus dentro de la familia. De este modo, la desigualdad de remuneración constituye una de las limitaciones más significativas para el pleno desarrollo de la vida de las trabajadoras.

El principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor trata de solventar este problema. Este principio -como se adelantó- forma parte de los “Principios Generales” del Tratado de Versalles, en los que se concibe como de importancia particular y urgente (Art.427). Posteriormente, dicho principio es el eje del Convenio 100 y la Recomendación 90, siendo elevado a la categoría de principio fundamental en la Declaración de 1998. Este progreso no ha impedido, sin embargo, que continúe siendo uno de los principios más vulnerados globalmente.

3.1. La brecha salarial de género

Desde mediados del siglo XX, la participación femenina en el mercado laboral empezó a experimentar cambios considerables. Las mujeres iniciaron un proceso irreversible de incorporación a la fuerza laboral y, actualmente, su participación ha alcanzado el 50.3% a nivel global³³³. A ello ha contribuido la legislación internacional que prohíbe -como vimos- la discriminación contra las mujeres en el empleo y la remuneración. Sin embargo, la remuneración inferior de las mujeres, en comparación con la de los hombres, es una constante en el tiempo.

Explicar las causas de esta realidad es una tarea intrincada, dada su diversidad, complejidad y los vínculos entre ellas. Al respecto, el debate acerca de la brecha salarial gira en torno a dos ideas: una primera perspectiva según la que, la diferencia salarial entre hombres y mujeres refleja la discriminación y desigualdad del mercado laboral que, en la práctica, afecta principalmente a las mujeres. Así, el hecho de que las trabajadoras no perciban la misma remuneración que sus homólogos masculinos se debe, en parte, a la inferior consideración y valor social dado a su trabajo. En contraste, existe un punto de vista contrapuesto que, interpreta la brecha salarial como el resultado de las diferentes cualificaciones, libremente escogidas y desarrolladas por hombres y mujeres. En tal sentido, la convergencia en el ámbito de la educación, las expectativas y la experiencia laboral reducirá gradualmente la brecha salarial (Levine, 2004:01).

³³³ Estimaciones preliminares para el año 2013 (OIT, 2014:94).

Tratando de aportar una visión integral del fenómeno, en los apartados que siguen se analiza las tendencias de la brecha salarial entre hombres y mujeres, así como sus posibles causas.

3.1.1. Tendencias

La remuneración de las mujeres, de acuerdo con la OIT (2009b:140), representa -en promedio- del 70 al 90% de la remuneración masculina, por un trabajo de igual valor. Sólo en la Unión Europea, respecto a la que disponemos de un importante número de datos, la brecha salarial entre hombres y mujeres alcanza una media del 17,4% (Comisión Europea, 2009:05)³³⁴. Este es un fenómeno persistente, pues la diferencia de retribución entre mujeres y hombres -en 2005- era de un 15 %, lo que muestra una tendencia creciente (Comisión Europea, 2007:04).

La Organización Internacional del Trabajo (2009b:140) sostiene también que, aproximadamente el 80% de los países de los que posee datos, han logrado disminuir la brecha salarial, aunque de manera muy moderada y, en algunos casos, casi imperceptible. Así lo demuestran los resultados de un meta-análisis, llevado a cabo en el período 1960-1990, en el que se revisan más de 260 estudios sobre la brecha salarial, abarcando 63 países. En sus conclusiones se apunta que los diferenciales brutos de salarios en el mundo se redujeron sustancialmente, pasando de alrededor de un 65% en 1960 a un 30% en 1990. El grueso de esta disminución resulta del avance en la cualificación de las mujeres y del incremento de su apego a la actividad laboral. En todo caso, las estimaciones relativas a la discriminación -o “componente inexplicable de la brecha salarial”³³⁵- brindaron un panorama menos alentador, al no apreciarse reducción alguna durante el referido período. Además, este estudio concluye que la disminución anual de la brecha salarial es muy lenta en el conjunto del mundo, apenas el 0,17% (Weichselbaumer y Winter-Ebmer, 2005:508). De manera similar, un estudio³³⁶ reciente de la

³³⁴ “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.: Igualdad entre mujeres y hombres-2009”. Bruselas, 27.2.2009 COM (2009) 77 final. {SEC(2009) 165}.

³³⁵ A este respecto, Drolet (2001:01) señala que las técnicas estándar de descomposición salarial dividen la brecha salarial en dos porciones, una porción “explicada” -atribuible a diferencias en las cualificaciones y las características del puesto de trabajo- y otra porción “inexplicable”-atribuible a las diferencias en la remuneración recibida por hombres y mujeres con iguales características-. Esta última porción de la brecha tiene su origen en motivaciones estrictamente discriminatorias, es decir, no puede justificarse por razones distintas al sexo y es lo que se considera discriminación salarial (Cabo y Garzón, 2007:27).

³³⁶ En este estudio la CSI (2012:03) analiza los cambios de la brecha salarial de género entre 1996 y 2010 en 26 países -Alemania, Australia, Bélgica, Botsuana, Brasil, Corea del Sur, Costa Rica, Dinamarca, Egipto, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Japón, Kazajstán, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia -, utilizando datos de Laborsta, Eurostat y otras bases de datos.

Confederación Sindical Internacional señala que la brecha salarial de género³³⁷ ha sufrido escasas variaciones entre 1996 y 2010 (véase Tabla No.1).

Tabla No.1: Evolución de la Brecha Salarial de Género (%) en 26 países (1996-2010)

Continente	País	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
África	Botsuana		2,9	11,2	16,3	18,2	19		
África	Egipto	18,6	14,8	26	16,8	12,4			
América	Brasil	24,3	18,9	17,7	17,7	21,6			
América	Costa Rica				2,1	3,5	2,2	14,7	
América	México	11,1	15	17	17,2	16	15,5	17,4	
América	Estados Unidos	25	23,7	23,1	22,1	19,6	19,2	20,1	
América	Australia	16,8	16,7	16,3	15,4	15,2	16,1	16	16,9
Asia/Austr.	Japón	37,2	36,1	34,5	33,5	32,8	33,4	13,5	
Asia/Austr.	Kazajstán		24,2	38,5	38,3	38,1		31,4	
Asia/Austr.	Corea del Sur	39,1	36,3	36,8	36,1	37,7	36,6		
Asia/Austr.	Eslovaquia			22	27	24	25,8	20,9	20,7
Europa Or.	Hungría	23	23	21	16	14	14,4	17,5	17,6
Europa Or.	Polonia				11	10	7,5	9,8	
Europa Or.	República Checa	21	25	22	19	19	23,4	26,2	25,5
Europa N.	Dinamarca	15	12	15	18	17	17,6	17,1	16
Europa N.	Finlandia	17	19	17	20	20	21,3	20	19,4
Europa N.	Noruega		16	17	16	16	16	17,2	16,1
Europa N.	Suecia	17	18	18	17	17	16,5	17,1	15,8
Europa S.	España	14	16	15	21	15	17,9	16,1	16,7
Europa S.	Francia	13	12	13	13	12	15,4	17,9	
Europa S.	Italia	8	7	6		7	4,4	4,9	
Europa S.	Portugal	6	6	8	8	5	8,4	9,2	12,8
Europa Occ..	Alemania	21	22	21	22	23	22,7	23,2	23,1
Europa Occ.	Bélgica	10	9	13		6	9,5	9	
Europa Occ.	Países Bajos	23	21	21	16	19	23,6	19,6	18,5
Europa Occ.	Reino Unido	24	24	21	23	22	24,3	21,4	19,5

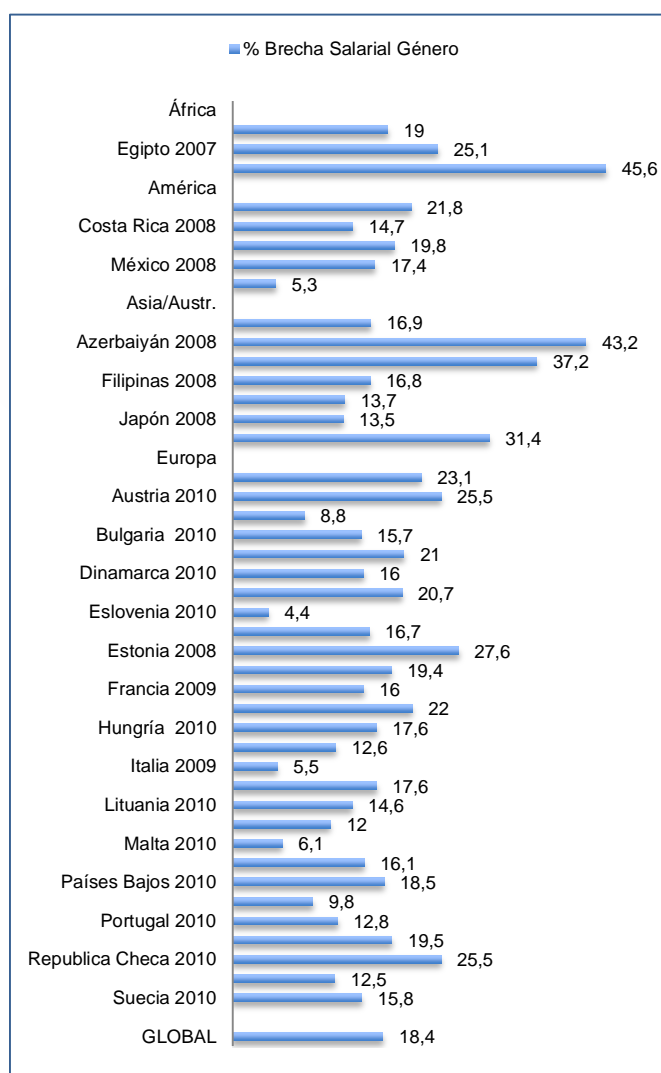
Fuente: Tabla de elaboración propia con base en los datos extraídos de CSI (2012) "Detenida en el tiempo: La brecha salarial de género no ha cambiado en 10 años". Pag.54.

Dichos datos muestran que los países en los que la brecha se ha reducido igualan a aquellos en los que se ha incrementado y que, desde mediados de los noventa, las variaciones

³³⁷ El análisis de la CSI (2012:02) sobre la brecha salarial de género se basa en la remuneración por hora y las comparaciones entre distintos países se basan en la misma entidad. No obstante, este cálculo -basado en la remuneración por hora- oculta otro tipo de discriminación pues en muchos países las mujeres ocupan jornadas laborales reducidas -empleo a tiempo parcial- y no lo hacen por elección sino debido a las dificultades que enfrentan para encontrar empleos de jornada completa. Por este motivo, existen estudios que prefieren calcular las diferencias salariales respecto al salario mensual.

son casi imperceptibles en un número considerable de países³³⁸. Así pues, durante más de una década, no se han producido avances sustanciales. Un estudio más amplio de la CSI (2012:04) - que recoge datos de 43 países- revela que la diferencia de remuneración, globalmente, es del 18,4%. En lo que respecta a la brecha salarial en cada uno de los países analizados, debe destacarse que las diferencias más pronunciadas corresponden a Zambia (45,6%) Azerbaiyán (43,2%) y Corea del Sur (37,2%). En contraste, los países con una brecha salarial más moderada son Eslovenia (4,4%), Paraguay (5,3%) e Italia (5,5%) (véase Gráfico No. 1).

Gráfico No. 1: La Brecha Salarial de Género (%) en 43 países



Nota: los años que acompañan a cada país hacen referencia al año más reciente para el cual se dispone de datos. Fuente: Gráfico de elaboración propia con base a los datos contenidos en CSI (2012) "Detenida en el tiempo: la brecha salarial de género no ha cambiado en 10 años", Pág.5

³³⁸ Así ocurre, por ejemplo, en los países Europeos donde prácticamente ningún país presenta una disminución o un incremento gradual, sino que la brecha salarial de género tiende a fluctuar (CSI, 2012:21).

Naciones Unidas, utilizando como indicador los ingresos medios de las mujeres respecto a los ingresos medios de los hombres durante el período entre 2006 y 2008 -haciendo uso del dato disponible más reciente en ese intervalo-, mantiene que los países con mayores diferencias salariales son Chipre, donde las ganancias de las mujeres -respecto a los hombres- representan solo el 56%, la República de Corea (57%), China /Hong Kong (60%) y Japón (61%). Por el contrario, los países con mayor igualdad de remuneración son Suecia (91%), seguida muy de cerca por Australia (90%) y Dinamarca (87%) -véase la Tabla No.2-.

Tabla No. 2: Relación mujer/hombre de los ingresos medios mensuales en el sector manufacturero(%) (2006-2008*)

	2006-2008
África	
Egipto ^{a,b}	66
Asia	
China, Hong Kong SAR ^{b,c}	60 ^d
Chipre ^{a,b}	56
Jordania	69
República de Corea	57
Singapur	65
Sri Lanka ^{b,e}	77
Tailandia ^f	75
Latino América y el Caribe	
Costa Rica	81 ^g
México	72
Paraguay	86
Europa	
República Checa	65 ^b
Dinamarca ^g	87 ^h
Francia ^{b,g}	85
Hungría ^f	73
Irlanda ^{b,g}	80
Latvia	81
Luxemburgo ^{b,g}	73
Países Bajos	83
Suecia ^{b,g}	91
Suiza	77
Reino Unido ⁱ	75
Otras regiones desarrolladas	
Australia ^{g,i}	90
Japón ^h	61
Nueva Zelanda ^{g,i}	81

Notas:

- a. Salario por semana.
- b. Asalariados.
- c. Tasa de salario por día.
- d. Incluye trabajadores a domicilio.
- e. Ganancias por día.
- f. Tasa salarial por mes.
- g. Ganancias por hora.
- h. Datos solo del sector privado.
- i. Empleados a tiempo completo o equivalentes.

*Último dato disponible para ese período. Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de los datos publicados por la ONU en 2010 en "The World's Women 2010: Trends and Statistics" Chapter 4: Work. Pág. 97.

En todo caso, estos datos se limitan al sector manufacturero, caracterizado por contar con una información más amplia que otros sectores industriales y por ser una de las áreas productivas con mayor brecha salarial (ONU, 2010:96). Debe notarse también que las estadísticas de los salarios medios de las Naciones Unidas solo cubren el sector “formal” de la economía y, por lo tanto, no aportan datos sobre el autoempleo o las actividades del sector informal. Además, las estadísticas que no aportan datos acerca de la ocupación, la calificación, los puestos de trabajo u horas pueden generar comparaciones engañosas, reflejando de un modo muy general la realidad de la desigualdad de género en materia salarial. Reconociendo estas limitaciones, Naciones Unidas sostiene que los salarios de las mujeres, en la mayoría de los países, representan entre el 70% y 90% de los salarios masculinos (ONU, 2010:97), reafirmando así los datos de la OIT.

Las pequeñas diferencias entre las fuentes consultadas no impiden sostener -como adelantamos- la persistencia de una brecha salarial de género. De hecho, esta brecha podría ser mayor de lo que muestran tales fuentes, puesto que -como advierte la OIT (2011a:24)- a los datos considerados habría que añadir el significativo número de mujeres -casi el 25% de la fuerza laboral total- que no reciben remuneración directa por su participación en el trabajo familiar, así como la cifra -aún mayor- de mujeres que participan en otros tipos de trabajo informal. La inclusión de estas cuestiones en los estudios sobre brecha salarial de género no sólo mostraría una mayor desventaja de las mujeres en el mercado de trabajo, sino también los obstáculos que les impiden acogerse a la regulación relativa a la igualdad de remuneración y, por lo tanto, a beneficiarse de los avances de la lucha contra la discriminación.

En síntesis, las fuentes consultadas permiten afirmar que la convergencia entre los salarios masculinos y femeninos se redujo -en general- durante los años noventa, observándose -en la primera década del siglo XXI- un panorama mixto de incremento, disminución e, incluso, en ciertos casos, de estancamiento. En los últimos años, la recesión económica -y, particularmente, la crisis del empleo- ha dejado su huella en la brecha salarial de género. La Organización Internacional del Trabajo ha señalado recientemente que la recesión actual ha comportado una pequeña disminución de dicha brecha en la mayoría de los países. Sin embargo, esta reducción puede llevar a equívocos. La contracción de la brecha salarial de género no deriva necesariamente de una mejora de la situación de las mujeres en el mercado laboral, sino de un deterioro de este último. Tomando como ejemplo el caso de Estonia, donde esta brecha cambia de manera pro-cíclica, la expansión se produce en períodos de crecimiento y el estrechamiento en fases de recesión. Así, las diferencias salariales de género experimentaron un notable menoscabo en 2009, al concentrarse los hombres en los sectores más afectados,

obligándoles a trabajar menos horas y, consecuentemente, a ver disminuidos sus salarios (OIT, 2012c:06).

3.1.2. Factores explicativos

Analizada la magnitud cuantitativa y cualitativa de la brecha salarial, es pertinente explorar los elementos que inciden en las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres. Los cambios en la brecha salarial ocurren debido a la influencia de diversos factores, algunos de ellos tienden a aumentar la brecha salarial mientras que otros pueden hacer que disminuya y su impacto puede diferir considerablemente de un país a otro. Algunos de estos factores, son producto de diferencias objetivas relacionadas con características individuales como la edad, el nivel de educación o la experiencia adquirida, con el empleo -profesión, tipo de contrato o condiciones laborales- o con la empresa -sector de actividad o tamaño-. Mientras que otros, reflejan prácticas discriminatorias. No obstante, las diferencias objetivas y las prácticas deliberadamente discriminatorias (discriminación directa) no bastan para explicar la persistencia de la brecha salarial, pues existen factores de carácter jurídico, social y económico que impiden la aplicación del simple concepto de una retribución igual para un trabajo de igual valor. Así, por ejemplo, el hecho de poseer una experiencia equivalente a la masculina no impide que algunas mujeres estén peor retribuidas que los hombres en el desempeño de trabajos similares. En atención a estas consideraciones, Thomas y Horii (2003:115) dividen los factores que inciden en las diferencias de remuneración en tres grupos: el primero de ellos, esta conformado por factores como niveles de educación, formación y capacitación más bajos o poco adecuados de las mujeres y menos orientados hacia el empleo. El segundo grupo comprende los factores derivados de las responsabilidades domesticas y familiares, los supuestos costos más elevados de emplear a mujeres y a la distribución de la estructura salarial³³⁹. Y, en tercer lugar, los factores relacionados con la segregación ocupacional horizontal y vertical que sitúa a las mujeres no sólo en empleos u ocupaciones peor remunerados, sino también en puestos de nivel inferior, sin posibilidades de ascenso.

Este apartado procederá a analizar, en primer lugar, la incidencia de los factores objetivos en las tendencias de la brecha salarial y, posteriormente, se abordará lo relativo a aquellos factores ligados a la discriminación y la segregación ocupacional. Así, para catalogar los factores objetivos, la CSI (2012:32) desarrolla una clasificación que los agrupa en tres categorías: factores vinculados al capital humano, factores relativos al mercado y factores

³³⁹ La escala o estructura salarial alude a la distribución de salarios a nivel nacional, al grado de dispersión salarial entre los que ocupan la cúspide de la jerarquía salarial y los que se encuentran en su base y a la concentración de los trabajadores en diferentes puntos de la distribución de los salarios (Grimshaw y Rubbery, 2002:20).

relacionados con la composición familiar. El primero de estos grupos abarca las diferencias en materia de educación y los años de antigüedad laboral. En general, a mayor nivel educativo y antigüedad, el salario será también mayor, siempre que el resto de factores sean equivalentes. De modo similar, cuanto mayor sea el nivel de capacitación requerido en la ocupación, mayor será el salario. Al respecto, los datos de la CSI (Tabla No. 3)³⁴⁰ revelan que, en la mayoría de los países, la brecha salarial de género se ensancha con la edad³⁴¹, lo que puede deberse a que los puestos con más antigüedad están vinculados a una mayor experiencia y competencias. En este sentido, son los hombres quienes suelen contar con más años de servicio, mientras las mujeres -al tender a abandonar el trabajo remunerado durante la crianza de los hijos- acumulan menos tiempo. Por lo que se refiere a la relación entre los niveles educativos y la brecha salarial de género, los datos de la CSI indican -al contrario de lo que se pudiera pensar- que, a mayor nivel, la brecha salarial aumenta³⁴². Esta tendencia podría estar indicando un cierto grado de discriminación en el lugar de trabajo o estar relacionada con la segregación profesional e, incluso, con la mayor proporción de mujeres que trabajan a tiempo parcial³⁴³. Asimismo, debe tenerse en cuenta que las responsabilidades familiares conducen, con frecuencia, a que mujeres con alto nivel educativo desempeñen trabajos menos cualificados.

En un segundo grupo, se encuentran los factores relativos al mercado, entre los que se incluyen, tanto los relacionados con las características propias de los diferentes sectores industriales -dado que, a causa de los distintos niveles de cualificación, factores competitivos y el poder compensador de los trabajadores, los ingresos en algunas industrias son mayores que en otras-, como el impacto de la negociación colectiva y la membresía sindical en las remuneraciones. Estos dos últimos factores, suelen favorecer la reducción de la brecha salarial de género. Así lo demuestra un estudio de la Confederación Sindical Internacional (2009:12) - con datos de 24 países³⁴⁴ - en el que la brecha salarial de género, en prácticamente la totalidad de

³⁴⁰ Estos datos son extraídos del informe “(Des)igualdad de género en el mercado laboral: Visión general de las tendencias y progresos mundiales” publicado por la CSI en 2009. Este informe examina la brecha salarial de género a través de los datos de “*Wage Indicator*”, una encuesta salarial *On-line* mediante la cual los usuarios pueden comparar su salario con el de otras personas que realizan trabajos similares. El informe recopila datos de 300.000 encuestas recogidas desde el primer trimestre de 2007 hasta septiembre de 2008 (CSI, 2009:11).

³⁴¹ Así lo demuestran los datos de Argentina, Brasil, España, EEUU, República de Corea, Finlandia, México, los Países Bajos, Sudáfrica y Suecia. Sin embargo, se observan excepciones en Dinamarca, India y la Federación Rusa donde la brecha salarial de género disminuye con la edad (CSI, 2009:20).

³⁴² Esto ocurre, por ejemplo, en Polonia, España, Alemania y Dinamarca (CSI, 2009:23).

³⁴³ A este respecto, la CSI advierte que al incluir en los datos información tanto de trabajadores a tiempo completo, como de trabajadores a tiempo parcial esto puede influir en los cálculos de la brecha salarial de género, ya que el trabajo a tiempo parcial suele estar peor pagado (CSI, 2009:24).

³⁴⁴ Este estudio incluye información de Alemania, Argentina, Bélgica, Brasil, Chile, Colombia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Guatemala, Hungría, India, Italia, México, Países Bajos, Paraguay, Polonia, Reino Unido, República de Corea, Sudáfrica y Suecia (CSI, 2009:12).

los países estudiados, disminuye entre los afiliados a un sindicato³⁴⁵ y decrece, aún más, en los lugares de trabajo que cuentan con un representante sindical (CSI, 2009:35). También, Drolet (2001:10) afirma que las diferencias de remuneración entre los sexos disminuyen hasta un 10%, en trabajadores sindicados, con respecto de aquellos no afiliados a un sindicato³⁴⁶. Esto se debe, según explica la referida autora, a que los sindicatos tienden a comprimir la estructura salarial, disminuyendo las diferencias entre trabajadores con disímiles características y estandarizando los salarios de trabajadores afines en industrias o profesiones similares. De este modo, los sindicatos logran aumentar los salarios de aquellos situados en el extremo inferior de dicha estructura, en mayor proporción que los de aquellos ubicados en el extremo superior. Así pues, la afiliación sindical tiene repercusiones positivas en la igualdad salarial, lo que puede afirmarse también respecto a la negociación colectiva. Como apunta la Confederación Sindical Internacional, la brecha salarial disminuye en los lugares de trabajo cubiertos por un convenio colectivo³⁴⁷.

Finalmente, el tercer grupo de factores apuntado comprende los relativos a la composición familiar y, en particular, a la presencia de niños y de una pareja en el hogar. Posiblemente, este grupo es el que tiene mayor impacto en la brecha salarial de género. Comúnmente, las mujeres con pareja reciben ingresos inferiores a las mujeres que viven solas, mientras los hombres con pareja obtienen ingresos superiores a los hombres que viven solos, siempre que los demás factores coincidan. Patrones similares se constatan cuando los trabajadores tienen niños a su cargo. En el caso de las mujeres, suelen percibir ingresos menores a las trabajadoras sin niños a su cargo. Los hombres, por el contrario, pueden beneficiarse de primas familiares que elevan su remuneración frente a los trabajadores sin niños. Este patrón se debe probablemente a divergencias en el comportamiento de hombres y mujeres en el mercado laboral, una vez que tienen hijos, así como al comportamiento del empleador que se anticipa a esta nueva situación del trabajador (CSI, 2012:32).

³⁴⁵ La única excepción ocurre en Finlandia, donde la afiliación sindical no parece afectar la amplitud de la brecha salarial (CSI, 2009:33).

³⁴⁶ En este sentido, la referida fuente (Drolet, 2001:10) señala que los datos recogidos por el Departamento de estadística nacional de Canadá y publicados en Drolet (1999) "*The Persistent Gap: New Evidence on the Canadian Gender Wage Gap*" muestran que las trabajadoras sindicadas ganan un 87% de la remuneración media de un trabajador sindicado, mientras que las no sindicadas solo reciben un 77% de las ganancias de sus pares masculinos.

³⁴⁷ Este es el caso en Hungría, el Reino Unido, Argentina, Dinamarca, los Países Bajos y Suráfrica. Sin embargo, existen excepciones en países como Alemania y España, donde la brecha salarial se ensancha ligeramente en los lugares de trabajo con convenios colectivos. Más llamativo aún es el caso de Estados Unidos, donde la brecha se amplía significativamente en los lugares de trabajo cubiertos por un convenio colectivo (CSI, 2009:34).

Tabla No. 3. Brecha Salarial de género desglosada por grupos de edad

País	Grupos de Edades	Media de la Brecha Salarial (%)	Mediana de la Brecha Salarial (%)	País	Grupos de Edades	Media de la Brecha Salarial (%)	Mediana de la Brecha Salarial (%)
Argentina	16-24	11,2	12,4	India	16-24	31,9	38
	25-34	22,1	24,4		25-34	3,1	20,8
	35-44	27,2	32		35-44	6	40,9
	45-54	30,9	34,1		45-54	Sin datos	Sin datos
	55-64	27,7	36,3		55-64	Sin datos	Sin datos
Brasil	16-24	23,2	22,5	Italia	16-24	Sin datos	Sin datos
	25-34	31,1	34,3		25-34	30,9	15,8
	35-44	31,7	40,7		35-44	23,2	14,8
	45-54	37,1	44,8		45-54	Sin datos	Sin datos
	55-64	35,7	44		55-64	Sin datos	Sin datos
Rep. De Corea	16-24	-0,9	2,1	México	16-24	9,9	15,8
	25-34	11,9	10		25-34	24,7	30,7
	35-44	9,6	32,6		35-44	36,7	49,8
	45-54	40,1	51,3		45-54	30,4	36,3
	55-64	Sin datos	Sin datos		55-64	56,5	55,6
Dinamarca	16-24	27,9	15,2	Países Bajos	16-24	3,2	-0,5
	25-34	10,5	13,7		25-34	9,4	8
	35-44	9,1	13,5		35-44	16,9	18,6
	45-54	5,9	3,7		45-54	24,5	24,3
	55-64	12,6	11,5		55-64	25,7	27,2
España	16-24	20,9	16,1	Suecia	16-24	10,8	10,8
	25-34	21,7	21,5		25-34	16,7	9,9
	35-44	23,6	25,7		35-44	21	15,1
	45-54	29,7	30,1		45-54	25,3	22,4
	55-64	41,4	39,9		55-64	27,1	27,6
Estados Unidos	16-24	Sin datos	Sin datos	Finlandia	16-24	10,8	9,7
	25-34	11	23		25-34	16,7	18,2
	35-44	25,6	39,3		35-44	21	23,8
	45-54	29,5	36,7		45-54	25,3	27,6
	55-64	Sin datos	Sin datos		55-64	27,1	29,1
Rusia	16-24	10,7	11	Sudáfrica	16-24	38,6	24,1
	25-34	16	15,3		25-34	25,7	27,8
	35-44	13,6	10,3		35-44	32	30,1
	45-54	-4,4	-5,7		45-54	44,3	43,9
	55-64	Sin datos	Sin datos		55-64	39,1	58,8

Fuente: Tabla de elaboración propia con datos extraídos de CSI (2009) "(Des)igualdad de género en el mercado laboral: Visión general de las tendencias y progresos mundiales" Pág.20.

En el mismo orden de cosas, las diferencias salariales entre hombres y mujeres solteros son -como indica Anker (1997:345)- muy reducidas, siendo la brecha más notoria en las

remuneraciones de las personas casadas³⁴⁸. Al respecto, Elstob (2001:24) sostiene que las lentas disminuciones de la brecha salarial se han producido sobre todo entre profesionales, trabajadores a tiempo completo, jóvenes y sin hijos³⁴⁹, pues la maternidad determina que los ingresos relativos de las mujeres desciendan progresivamente. La maternidad conlleva también - en muchos casos- que estas pierdan oportunidades de promoción, al verse obligadas a aceptar un empleo menos cualificado cuando se reincorporan al mercado laboral. Así pues, el hecho de tener niños a cargo redundará, en la mayoría de los países, en una reducción del salario de las mujeres frente al de los hombres³⁵⁰. Los resultados obtenidos por la CSI (2010:28-29), en un estudio de 23 países³⁵¹, confirman estos argumentos: mientras la brecha salarial de género es del 26,3%, disminuye respecto a aquellos trabajadores que no tienen hijos (19,9%) y aumenta entre los trabajadores y trabajadoras que si los tienen (31,9%) -véase Tabla No. 4-.

Estos datos muestran también que existen variaciones en la brecha salarial de género, dependiendo del grupo de trabajadores considerado: por un lado, los trabajadores a tiempo completo y, por otro, los trabajadores a tiempo parcial. Las diferencias salariales son más pronunciadas entre el primero de estos grupos (24,3%). Esta situación se debe fundamentalmente a la composición familiar, pues -como señala Drolet (2001:09)- es más probable las mujeres casadas trabajen a tiempo parcial y, consecuentemente, su remuneración sea menor a la de los hombres casados. También Grimshaw y Rubbery (2002:11), consideran que, dos de las características personales que explican sobre todo la brecha salarial de género son el trabajo a tiempo parcial y el estado civil. Pero, al mismo tiempo añaden que cuando la brecha salarial obedece a algunos de estos factores, las diferencias salariales pueden mitigarse en gran parte mediante la adopción de políticas como el establecimiento de horarios flexibles en los lugares de trabajo. De este modo, los padres podrían conciliar su trabajo con las obligaciones familiares, permitiendo a las madres la no interrupción de su carrera y acumular experiencia y mayor antigüedad. Así, aunque los factores objetivos tienen en la práctica

³⁴⁸ Una posición similar se observa en las investigaciones de Blau, Francine y Kahn (1992), de Hakim (1992) -con respecto al Reino Unido- y de Ogawa y Clark (1995) sobre las diferencias salariales en Japón.

³⁴⁹ Las investigaciones de Drolet (2001:09) sobre la brecha salarial de género en Canadá, también apuntan que las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres solteros -y que nunca se han casado- son menores que aquellas existentes entre hombres y mujeres casados. En este último caso, las mujeres reciben el 77% de la remuneración de los hombres, mientras que las trabajadoras solteras llegan a percibir el 96% de dicha remuneración. La referida fuente arguye que, esta disminución de la brecha puede deberse, por un lado a la edad y por el otro, a que entre personas solteras y sin hijos los compromisos laborales y las responsabilidades domésticas son similares.

³⁵⁰ Estas diferencias salariales que redundan en perjuicio de las mujeres casadas son explicadas por el conflicto que estas enfrentan entre su familia y su carrera (Drolet, 2001:09).

³⁵¹ CSI (2010) "Decisiones para trabajar: Análisis de los factores que influyen en las decisiones de las mujeres para trabajar. Informe elaborado por *Income Data Services* (IDS).75p.

implicaciones en las variaciones de la brecha salarial, también es posible minimizar esa influencia mediante la adopción de medidas adecuadas.

Tabla No.4. Brecha Salarial de género: Influencia de los hijos y tipo de trabajo en la brecha salarial

	Mediana de Salario bruto por hora		Mediana de la brecha salarial de género (%)
	Hombres	Mujeres	
Todos los encuestados	20,0	14,8	26,3
Con hijos	23,1	15,7	31,9
Sin hijos	17,3	13,9	19,9
Trabajo a tiempo completo	20,2	15,3	24,3
No trabaja a tiempo completo	15,2	12,2	19,7

Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de los datos publicados por la CSI en 2010: "Decisiones para trabajar: Análisis de los factores que influyen en las decisiones de las mujeres para trabajar. Pág. 29.

En todo caso, una vez que se han tenido en cuenta estos factores objetivos, los estudios econométricos³⁵² muestran de manera recurrente la existencia de diferencias residuales inexplicables entre el salario medio de los hombres y el de las mujeres. Estas diferencias residuales se sitúan entre el 5% y el 15% (OIT, 2008b: 02). Estas diferencias residuales, no atribuibles a factores "explicados", aparecen con frecuencia y muestran distintas proporciones acerca de la parte de la brecha que puede atribuirse a la discriminación salarial³⁵³. Así, aunque parte de la brecha salarial de género puede estar justificada por las diferentes dotaciones de capital humano entre hombres y mujeres, también existe una porción que no puede ser explicada por razones diferentes al sexo. Así pues, puede afirmarse que existe discriminación salarial de género.

³⁵² La medición del alcance de la desigualdad salarial comenzó -como apuntan Cabo y Garzón (2007:30;33)- con los trabajos de Becker (1957), pero alcanzó su apogeo con Oaxaca y Blinder (1973), cuya metodología de estimación de la diferencia y discriminación salarial por razón de sexo se convirtió en referencia básica para posteriores investigaciones como, por ejemplo, las de Blau y Kahn (1994 y 1995) que utiliza variantes de este modelo. Sin embargo, algunos autores opinan que el método Oaxaca-Blinder subestima la discriminación laboral y oculta el papel que las instituciones sociales y el mercado del trabajo desempeñan en la persistencia de la brecha salarial entre hombres y mujeres. En este sentido, Grimshaw y Rubery (2002:09) proponen el método John-Murphy y Pierce (1991) como un sistema alternativo y más eficaz para la captación de la discriminación sexual en el mercado del trabajo.

³⁵³ Esta proporción es variable, tanto entre regiones, como entre los diferentes autores. Así, por ejemplo, estudios -como el de Blinder (1973)- realizados en Estados Unidos muestran que el 66% de la desigualdad salarial de género es producto de prácticas discriminatorias. Datos similares aporta Neumark (1998), quien señala que la proporción de la brecha salarial causada por la discriminación oscila entre el 69% y el 70%. Para Flabbi (2005), la discriminación explica dos tercios de la brecha salarial de género. Sin embargo, los estudios llevados a cabo en Europa evidencian discrepancias significativas. Así, Beblo y Beninger (2003) atribuyen la mayor parte de la -al menos el 50%- a diferencias en las características individuales del trabajador. Una posición similar mantiene Oliver (2005) quien alega que en Europa no se puede hablar de discriminación salarial sino de desigualdad, pues la brecha salarial puede ser explicada íntegramente por factores objetivos y fácilmente medibles que generan sueldos inferiores para las mujeres. En contraste, Hernández y Méndez (2005) señalan que el factor principal de la desigualdad salarial en todos los países de la Unión Europea es la discriminación (Cabo y Garzón, 2007:46-47).

La desigualdad salarial que intenta corregir el Convenio No.100 de la Organización Internacional del Trabajo no corresponde a la totalidad de las diferencias de remuneración, sino, tan sólo a las residuales, resultado de aquellos factores relacionados con estereotipos y prejuicios, los métodos tradicionales de evaluación de los empleos -concebidos en función de las exigencias de empleos masculinos -, el menor poder de negociación de las trabajadoras - menos afiliadas a los sindicatos que los hombres- y a la sobrerrepresentación de las mujeres en empleos precarios. Al mismo tiempo, parte de esas diferencias residuales corresponden a la discriminación directa entre un hombre y una mujer en un mismo trabajo (OIT, 2008b:02). En este sentido, son múltiples las fuentes que, aunque no niegan la importancia o influencia de los factores objetivos en la configuración de la brecha, si atribuyen un mayor peso a otro tipo de factores. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas considera que la brecha salarial es mayormente motivada por la segregación horizontal y vertical del mercado laboral, las tradiciones y estereotipos que influyen en la elección educativa y las trayectorias profesionales, así como por la dificultad de encontrar un equilibrio entre el trabajo y la vida privada. Estos factores conllevan, con frecuencia, que las mujeres se ocupen en empleos a tiempo parcial o que tengan trayectorias laborales intermitentes (ONU, 2010:96).

El Grupo de Expertos sobre Género, Inclusión Social y Empleo (EGGSIE), de la Unidad de Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea, sostiene en uno de sus informes³⁵⁴ que, aunque la brecha salarial de género derive de varios factores, las características individuales -tradicionalmente consideradas en el contexto de la teoría del capital humano- juegan un papel menor en la persistencia de la desigualdad salarial entre hombres y mujeres. El EGGSIE advierte que las mejoras en la educación y el incremento de la participación de las mujeres han disminuido las diferencias específicas de género en las características individuales, por lo que la brecha salarial parece estar más relacionada con el nivel de segregación ocupacional y la estructura salarial (Plantenga y Remery, 2006:05). Grimshaw, Rubery, Humphries et al., (2003:254-255), tampoco consideran que la persistencia de la brecha salarial de género pueda explicarse plenamente, como muestran muchos estudios económicos y sociológicos, en función de las diferencias en educación, práctica y experiencia laboral. Para estos autores, parte de dicha brecha refleja el legado histórico de infravaloración del trabajo femenino, derivado de la tradicional consideración del trabajador como fuente del “sustento familiar”. Tomei (2006:83), también niega que las diferencias de productividad entre hombres y mujeres constituyan una parte importante de la brecha. Por el contrario, mantiene que un factor determinante en su perpetuación, es la ubicación de las mujeres en los escalones más bajos de la

³⁵⁴ Plantenga J. y Remery C. (2006) *“The gender pay gap. Origins and policy responses. A comparative review of thirty European countries.”* Synthesis report prepared for the Equality Unit, European Commission. 60p.

jerarquía ocupacional. En este mismo sentido se posiciona Plá (2009:23), argumentando que las diferencias salariales son el resultado, por una parte, de la concentración de mujeres en trabajos poco cualificados y de baja categoría -fruto de la segmentación del mercado de trabajo y la subvaloración de las ocupaciones “femeninas”- y, por otra parte, al hecho de que estas cumplan horarios más cortos y se vean limitadas a trabajar horas extraordinarias y en horarios nocturnos, como consecuencia de sus responsabilidades familiares. En todo caso, Seguino (2003:06) considera que los problemas que enfrentan las mujeres para mejorar su situación económica relativa devienen, en gran proporción, de la segregación laboral y son agravados por la falta de poder de negociación que no les permite mejorar sus salarios. De todo lo expuesto, es posible afirmar que, muchos de los obstáculos a superar para establecer la igualdad de remuneración se encuentran estrechamente relacionados con la situación general del hombre y la mujer en el empleo y en la sociedad: no se llegará a una evaluación igual de los empleos, ni a los mismos derechos para todos, mientras las relaciones laborales sigan desarrollándose en un contexto general de desigualdad.

En todo caso, lo que parece ser un elemento común en casi todos los argumentos referidos, es la importancia que atribuyen, como factor causal de la brecha salarial de género, a la segregación sexual del mercado de trabajo. En este sentido, la misma organización internacional del trabajo (OIT, 2011a:25) así lo confirma, al señalar que gran parte de la brecha salarial de género es imputable a la segregación ocupacional y sectorial³⁵⁵. Así las cosas, parece pertinente profundizar en esta cuestión.

3.1.3. Segregación sexual del mercado de trabajo

La brecha salarial representa, en gran medida, un menosprecio al trabajo de las mujeres, menosprecio que puede calificarse como global y sistémico, estando profundamente arraigado en las estructuras económicas y sociales (Cornish, 2007:223). Independientemente del contexto geográfico o de las condiciones laborales, las mujeres trabajan -por lo general- en ocupaciones caracterizadas -como se ha avanzado- por bajos niveles de remuneración, condiciones de trabajo deficientes, precariedad y poca o ninguna regulación. Esta realidad no es más que una manifestación de la segmentación sexual del mercado de trabajo, consistente -como señala la Organización Internacional del Trabajo (2008a:158)- en la desigual concentración de hombres y

³⁵⁵ Esta relación entre la segregación laboral de género y la brecha salarial puede observarse en el Reino Unido, donde los datos de una encuesta, realizada en 2008, señalan que las mujeres ocupan dos tercios de los empleos de bajos salarios, mientras que ocupan, solamente, dos quintas partes de los puestos de trabajo mejor remunerados. Esta encuesta reveló además que la encuesta reveló además, que el 76% de los trabajadores empleados a tiempo parcial son mujeres, con lo cual, estas tienen dos veces más probabilidades de recibir bajos salarios que otros trabajadores (OIT 2011a:24).

mujeres en las diferentes áreas y jerarquías del empleo, lo que constituye, por lo demás, una expresión de desigualdad, al implicar diferencias en materia de poder, cualificaciones, ingresos y oportunidades.

La segmentación sexual del mercado de trabajo se produce, por lo tanto, en relación con las áreas y las jerarquías laborales. Así, se considera que existe segmentación horizontal cuando alguno de los sexos se encuentra sobre-representado en determinadas ramas de actividad. En este sentido, las ocupaciones tipificadas como “femeninas” reflejan una alta participación de las mujeres en el sector servicios, fundamentalmente en actividades que reproducen, en gran medida, las tareas reproductivas (educación, salud, servicios personales o empleo doméstico). En los casos en que uno de los sexos se concentra en una determinada jerarquía laboral, estaremos ante una situación de segmentación vertical. Las mujeres, como se adelantó, tienden a concentrarse en los puestos de menor calificación y escasas perspectivas de desarrollo y ascenso (Pautassi y Rodríguez, 2004:04 y 05). Así, el mercado laboral mantiene jerarquías ocupacionales que, con base en el género, sitúan a las mujeres en posiciones de menor rango. Reflejando esta realidad, se alude al “techo de cristal” (*glass ceiling*) o a las dificultades que enfrentan las mujeres para prosperar en sus carreras o superar determinados umbrales ocupacionales, así como al subsecuente “piso pegajoso” (*sticky floor*), referido a su concentración en puestos de trabajo de poca calificación y movilidad, con baja remuneración y escaso acceso a la capacitación laboral.

La segregación laboral de género es una característica común a todos los mercados laborales. Su extensión -como señala Anker (1997:343)- es global, independientemente del nivel de desarrollo económico, el sistema político y el entorno religioso, social y cultural de cada país. Las consecuencias adversas de esta extensión son preocupantes. Así, en primer lugar, la segregación sexual genera ineficiencia económica, al excluir a muchos trabajadores de la mayoría de ocupaciones y, en consecuencia, desaprovecharse un gran potencial en recursos humanos. En este sentido, la segmentación consolida la inflexibilidad del mercado laboral y reduce la capacidad de adaptación de la economía. Al respecto, Grimshaw, Rubery, Humphries et al. (2003:251-253) sostienen que las limitaciones que la segmentación impone a las mujeres en el momento de elegir una ocupación, distorsionan la eficiencia en la localización de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, áreas fundamentalmente masculinas, en las que empleadores y trabajadores discriminan a las mujeres, pueden impedirles que ejerciten sus preferencias profesionales. Asimismo, algunos hombres pueden descartar un área de trabajo dominada por mujeres, especialmente cuando la ocupación es a tiempo parcial e implica un salario bajo. Estas limitaciones son susceptibles de crear mercados de trabajo rígidos en los que desempleados y

desempleadas se sienten excluidos de ciertas áreas del trabajo. En segundo lugar, la segregación supone una infrautilización de las habilidades y competencias de las mujeres, así como una infravaloración de los trabajos que desempeñan. Esta infravaloración genera un círculo vicioso, pues los bajos niveles de inversión en sus habilidades y competencias conllevan un incremento progresivo de la desigualdad de retribución. Así pues, la segregación no es solo una manifestación de la desigualdad entre hombres y mujeres, sino también un proceso que facilita su perpetuación. Finalmente, en tercer lugar, la segregación sexual afecta a las mujeres más allá del ámbito laboral. Sus efectos negativos se observan también en su percepción y valoración por parte de los hombres, así como en la opinión que tienen de sí mismas, menoscabando su condición social y económica. Todo ello, repercute a su vez en variables como las tasas de mortalidad y morbilidad o la pobreza y (Anker, 1997:343).

La segregación ocupacional, en definitiva, es una de las principales estructuras responsables del mantenimiento del estatus secundario de la mujer y del sistema patriarcal. Como señala Cornish (2007:225), esta refuerza la división sexual del trabajo, las bajas remuneraciones, crea trabajos y beneficios inferiores para las mujeres, contribuye a mantener la dependencia económica y las excluye de un poder efectivo de negociación en el mercado de trabajo. Esta percepción la comparten Nicolás, López y Riquelme (2009:43), para quienes la segregación basada en el sexo es el motivo principal de la inferioridad de las mujeres en el ámbito laboral, constituyendo un obstáculo para el desarrollo y/o la calidad de su carrera, su valoración del trabajo y para el logro de un salario adecuado.

La segmentación, por lo general, no deriva de la discriminación directa, sino fundamentalmente de prácticas basadas en estereotipos y prejuicios muy arraigados socialmente. Una de estas prácticas es, por ejemplo, la discriminación indirecta en el sistema educativo. Para Grimshaw, Rubery, Humpries et al. (2003:25), la segregación sexual del trabajo es producto sobre todo del proceso de socialización de las mujeres en dicho sistema, así como en el ámbito familiar. Este proceso se ve reforzado por ciertos procedimientos de reclutamiento de los empleadores y las culturas organizativas y laborales. Anker (1997:344), por su parte, entiende que dicha segregación es producto de dos tipos de factores: por un lado, aquellos vinculados a la oferta de mano de obra y, por otro, los relacionados con la demanda. Los primeros abarcan las razones que motivan a las mujeres a optar por ciertas profesiones: posiblemente, escojan trabajos que sean más fáciles de interrumpir para tener hijos o con un horario flexible para criarlos. El segundo grupo de factores se refiere a las causas que explican que los empleadores prefieran contratar a mujeres u hombres para determinadas ocupaciones y que ambos disfruten de diferentes oportunidades de ascenso y evolución profesional. En todo

caso, estas preferencias no son totalmente libres o voluntarias. En la decisión de aceptar una determinada ocupación o de contratar principalmente a hombres o mujeres influyen, por lo general, valores culturales y sociales adquiridos y reforzados por los estereotipos que determinan la división entre ocupaciones “masculinas” y “femeninas”. A ello contribuyen también las normas. Así, por ejemplo, la legislación protectora que -como vimos- prohíbe o limita la actividad de las mujeres en ciertas ocupaciones o bajo determinadas condiciones, contribuye a segmentar el mercado de trabajo, reforzando las tradicionales desigualdades de género.

Los diversos motivos que originan la segregación ocupacional de género se han analizado desde distintas perspectivas, sin que exista consenso entre los especialistas sobre este particular. Con todo, las teorías que explican esta segregación puede clasificarse en tres grandes categorías: las teorías neoclásicas del capital humano, las teorías de la parcelación del mercado de trabajo y las teorías no económicas o feministas, esto es, las teorías “socio-sexuales”.

Las teorías del capital humano, como apuntan García y García (2009:87), se fundamentan en la siguiente premisa: los individuos (trabajadores y empresarios) son seres racionales y, en consecuencia, el mercado laboral funciona eficientemente. Con base en esta premisa, sostienen que invertir en capital humano mejora la productividad y las ganancias. Estas tesis tienen notables consecuencias en la oferta y la demanda. En lo que respecta a la oferta, se asume que las mujeres ganan menos porque muestran menores niveles de capital humano -en términos de educación y experiencia- como consecuencia de su mayor dedicación al rol reproductor. Así las cosas, los puestos de trabajo que exigen un nivel de estudios relativamente alto se ofrecen, en general, a hombres y no a mujeres. Sin embargo, la lógica de esta preferencia se debilita al considerar que, en ciertas regiones del mundo, ambos sexos han alcanzado niveles de instrucción similares. También, en aquellas ocupaciones donde la experiencia y la formación en el lugar de trabajo son relativamente significativas, la validez del argumento pierde importancia a medida que aumenta la vida profesional de la mujer. En definitiva, aunque la teoría del capital humano ofrece una explicación coherente sobre la segregación laboral, la equiparación de la mujer y el hombre -en términos de capital humano- cuestiona parte de su argumentación.

Las teorías del capital humano, por lo que se refiere a la demanda, señalan que los empresarios prefieren contratar mano de obra masculina -con reducidos niveles de absentismo laboral, atribuibles a su menor responsabilidad en las tareas domésticas y el cuidado de los hijos- o bien pagar menos a las mujeres que empleen. Así pues, sus abogados asumen la

creencia común de que el trabajo femenino -incluso en condiciones de igualdad salarial- resulta más caro, al llevar aparejado una serie de costos laborales indirectos. Como ejemplo de ello, algunas normas laborales repercuten en el coste relativo de la contratación de mano de obra femenina. Así, la licencia de maternidad remunerada encarece dicha contratación y, además, genera discriminación sexual indirecta en los casos en que este gasto recae en los empleadores³⁵⁶. También, el referido coste puede incrementarse cuando la ocupación de las mujeres exige la habilitación de instalaciones específicas como dependencias sanitarias, dormitorios o vestuarios³⁵⁷.

Las teorías de la parcelación del mercado de trabajo explican también, como apuntamos, la segmentación laboral con base en el género. Estas teorías se apoyan -como señala Anker (1997:350)- en el pensamiento económico tradicional y la lógica de la escuela neoclásica. Fundada en el supuesto de que instituciones, como los sindicatos y las grandes empresas, desempeñan un papel importante en las decisiones sobre contratación, despido o ascenso, así como en la determinación del salario, presupone que los mercados de trabajo están segmentados en cierta medida, lo que limita las posibilidades de movilidad de los trabajadores. Estas teorías toman en cuenta la discriminación, dividiéndola en tres tipos: discriminación basada en las preferencias del empleador (prejuicios contra alguna minoría), discriminación estadística (diferencias respecto a habilidades y productividad) y discriminación derivada de la acción colectiva (García y García, 2009:88).

En último término, la segmentación sexual del mercado de trabajo es objeto de análisis por las ya referidas teorías feministas o socio-sexuales que, como señala Anker (1997:353), se centran en variables externas al mercado de trabajo, sin acometer una reflexión económica. Una premisa básica de estas teorías es que la situación de desventaja que padecen las mujeres en el mercado laboral no es más que un reflejo de aquello que la origina, esto es, del patriarcado, presente en las estructuras sociales y causa de la posición subordinada de la mujer en la familia y la sociedad. En tal sentido, sus partidarios asumen que, globalmente, las mujeres son las responsables centrales de las tareas domésticas y el cuidado de los hijos, mientras los hombres

³⁵⁶ Para evitar tales consecuencias, los convenios de la OIT sobre protección de la maternidad (C.103 y 183) establecen en sus previsiones -Art.4.8 y art.6.8 respectivamente- que la licencia por maternidad y sus prestaciones asociadas no deben ser financiadas por el empleador. Sobre este particular se profundiza en la sección dedicada al análisis de las normas sobre protección a la maternidad contenida en el siguiente capítulo.

³⁵⁷ Esto ocurre, por ejemplo, en buques y embarcaciones, en instalaciones militares o algunos talleres y fabricas en sectores de la producción donde la mano de obra era predominante y casi exclusivamente masculina. Así, para el caso de los buques y embarcaciones, el Convenio MLC sobre el trabajo marítimo adoptado en 2006 dispone, en su título III, Norma A3.1, Párrafo 9.b, que deben existir dormitorios separados para hombres y mujeres y, más adelante, en el párrafo 11.a añade que deben “proveerse a bordo instalaciones sanitarias separadas para hombres y mujeres”. Habilitar instalaciones para cumplir con esta normativa puede conllevar costos adicionales para el empleador que, según la teoría del capital humano, desincentivarían la contratación de mujeres en este sector.

tienen como cometido principal el sustento económico. En este marco, la necesidad de capacitación laboral de las mujeres es menor y, consecuentemente, disminuyen sus posibilidades de adquirir experiencia profesional, lo que explica, por lo demás, que tengan trayectorias profesionales intermitentes o abandonen prematuramente el mercado laboral. Así, las teorías socio-sexuales constituyen un instrumento valioso para explicar la segmentación sexual en el trabajo, ya que se apoyan en las desventajas socioeconómicas y culturales que padecen las mujeres.

Estas teorías también muestran que las ocupaciones “femeninas” y “masculinas” recrean en el mercado de trabajo los estereotipos de género más comunes. En este sentido, Anker hace hincapié en que la persistencia de estos estereotipos en el ámbito de la instrucción y la formación profesional es un factor determinante en la perpetuación de la segregación, al proporcionar la base para mantener las diferencias entre las ocupaciones dominadas por hombres y las ocupaciones dominadas por mujeres y, consecuentemente, los términos y condiciones bajo los cuales unos y otros están empleados. Este autor categoriza los estereotipos femeninos en tres grupos: positivos, negativos y otros (Anker, 1997:343 y 354) (Cuadro No. 1).

En primer lugar, los estereotipos positivos responden a la idea de que las mujeres comparten -entre otras peculiaridades- una disposición natural a ocuparse de los demás, destreza y experiencia en las tareas del hogar, mayor agilidad manual y honradez, así como un aspecto físico atractivo. De acuerdo con la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO)³⁵⁸, estas características habilitan a las mujeres para trabajar como enfermeras, médicos, asistentes sociales, maestras, sirvientas, amas de llaves, limpiadoras, cocineras, camareras, lavanderas, peluqueras, hilanderas, tejedoras, tejedoras de géneros de punto, sastras/modistas, parteras, costureras, mecanógrafas, cajeras/empleadas de contabilidad, vendedoras, contadoras, recepcionistas, vendedoras ambulante y empleadas de comercio. En contraposición, los estereotipos negativos abarcan, por ejemplo, la renuencia de las mujeres a supervisar el trabajo de otros y su menor fuerza física, su aptitud para la ciencia y las matemáticas, su disposición a viajar y a afrontar el peligro físico, así como a emplear la fuerza. Todas estas especificidades obstaculizan su desempeño en diversas profesiones, contribuyendo a su definición como ocupaciones típicamente “masculinas”. En caso de que estos estereotipos fueran ciertos, las mujeres quedarían excluidas de las siguientes ocupaciones, definidas por la CIUO: director,

³⁵⁸ La Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) es una herramienta para organizar los empleos en una serie de grupos definidos en función de las tareas que comporta cada empleo. La CIUO es una de las principales clasificaciones de las que la OIT es responsable. Pertenece a la familia internacional de las clasificaciones económicas y sociales. La clasificación actualizada fue adoptada en diciembre del 2007 y es conocida como la CIUO-08. (Fuente: Sitio oficial de la CIUO. <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/isco/index.htm> - última consulta: 29 de mayo de 2014).

jefe, personal superior de la administración pública, miembro del cuerpo legislativo, trabajador de la construcción, minero/canero, especialista en ciencias físicas o químicas, arquitecto, ingeniero, matemático, estadígrafo, oficial de buque y marino, conductor de vehículos de transporte, bombero, policía y vigilante de seguridad. Por último, los estereotipos calificados como “otros” influyen más en las características que tipifican las ocupaciones “femeninas” y, como tales, explican que dichas ocupaciones tengan salarios menores, alta flexibilidad, bajo prestigio social y poder de decisión. Así, existen otros tres estereotipos femeninos. En primer lugar, la mayor disposición de las mujeres a recibir órdenes, lo que se traduce en una mayor docilidad y menor inclinación a cuestionar las condiciones de trabajo. De ello se deriva su predisposición a sindicarse y a realizar tareas monótonas o repetitivas. En segundo lugar, se considera que las mujeres tienen menor necesidad de ingresos³⁵⁹ y, por lo tanto, están más dispuestas a aceptar bajos salarios. En tercer lugar, para finalizar, se les atribuye un mayor interés por desempeñar trabajos desde el hogar o el domicilio. Junto a estos estereotipos, las restricciones culturales contribuyen también a delimitar las ocupaciones a desempeñar por las mujeres³⁶⁰ (Anker, 1997:360). Así, por ejemplo, pueden ser incluso relegadas de ciertos empleos, lo que se refuerza, a menudo, con duras sanciones sociales como el acoso sexual o el comportamiento ofensivo de los hombres.

Anker se ha preocupado de demostrar la validez de las teorías socio-sexuales. En su trabajo, publicado en 1998³⁶¹, concluye que la mayoría de los hombres y mujeres trabajan en ocupaciones que, debido a la alta concentración de uno de los sexos, deben ser forzosamente calificadas como “masculinas” o “femeninas”. Además, advierte de la existencia de una similitud en la tipificación socio-sexual de las ocupaciones. Con todo, este autor no descarta la utilidad del resto de las teorías, reconociendo, por el contrario, que sus aportaciones son también válidas. Por lo que se refiere a la teoría económica del capital humano, destaca su acertada

³⁵⁹ Los roles sexuales fuertemente arraigados en la sociedad e institucionalizados desde principios del siglo XX, mantienen esta creencia y generan -tal como Stenberg (1995:59)- una escala salarial de dos niveles. Así, este autor señala que existe, desde 1920, evidencia documentada sobre el mantenimiento de escalas salariales separadas por sexo en las que, incluso, los hombres menos cualificados ganaban más que las trabajadoras más cualificadas de la escala. Así, las mujeres recibían una remuneración que, independientemente del valor de su trabajo, se percibía como una especie de “subsidio familiar”, insuficiente para su sostenimiento. Por el contrario, la remuneración de los hombres representaba, no solo el valor de su trabajo, sino también su condición como “cabeza” de familia. Desde entonces, el salario de las mujeres es considerado suplementario.

³⁶⁰ Por ejemplo, la práctica del *purdah* o “apartamiento de las mujeres”, habitual en muchos países musulmanes, prohíbe a las mujeres hablar en público con hombres desconocidos. En consecuencia, muchas mujeres musulmanas son reacias a aceptar empleos como vendedoras, excepto cuando se trate de comercios con clientela exclusivamente femenina. Son igualmente excluidas de trabajar en fábricas, a menos que todo el personal sea de su mismo sexo. Como una solución para este problema, algunas fabricas de Bangladesh establecen talleres separados por sexo que les permiten contratar tanto hombres como mujeres, pero sin que exista trato o comunicación entre ellos dentro del lugar de trabajo (Anker, 1998:29).

³⁶¹ El estudio de Anker (1998) “*Gender and jobs: sex segregation of occupations in the world*”, contiene datos pormenorizados de cuarenta y un países y territorios de todo el mundo.

percepción de la menor calificación de las mujeres, frente a los hombres, para ciertas ocupaciones, como consecuencia de las diferencias de instrucción y años de experiencia. Así, por ejemplo, los ingenieros -con más frecuencia- son hombres, mientras los profesionales de enfermería son -por lo general- mujeres. Respecto a la teoría de parcelación del mercado de trabajo, comparte su premisa básica de que los mercados laborales están compartimentados, lo que contribuye a rebajar los salarios de las ocupaciones “femeninas” por el efecto de “hacinamiento” (Anker, 1997:367).

Con todo, el análisis que las teorías “socio sexuales” realizan de las causas que subyacen a la segregación dentro y fuera del mercado de trabajo hace de estas teorías las más sugerentes para entender el fenómeno. En tal sentido, explican que las ocupaciones integradas fundamentalmente por mujeres refuerzan los estereotipos de la “femineidad”: la trabajadora servicial, siempre dispuesta a ocuparse de los demás, dócil o instalada en el hogar. Además, muestran que su menor experiencia laboral está estrechamente vinculada a sus responsabilidades en el ámbito doméstico. En último término, debe notarse que las teorías “socio-sexuales” examinan la segregación tomando en cuenta los factores culturales, factores que, en ciertos países, excluyen a las mujeres de aquellas ocupaciones en las que sea necesario el trato público con los hombres.

En definitiva, eliminar la segregación ocupacional en razón del sexo es un paso indispensable para mejorar su situación laboral, siendo una vía central para lograrlo la erradicación de los estereotipos sexuales que encorsetan a las mujeres en determinadas ocupaciones.

Cuadro No.1: Estereotipos comunes de las características femeninas y su efecto previsible en la segregación de las ocupaciones entre hombres y mujeres

Estereotipos comunes femeninos	Efecto sobre la segregación ocupacional	Ejemplos de ocupaciones afectadas	Comentarios
POSITIVOS			
1. Disposición natural a ocuparse de los demás	Contribuye a calificar a las mujeres para tareas que implican cuidar de otros (niños, enfermos ancianos etc.)	Enfermera Medico Haya Asistente social Maestra/Profesora Partera	Característica que a menudo se considera biológica por ser las mujeres las principales responsables del cuidado de los niños en todas las sociedades. Sin embargo, es una función aprendida de índole "socio-sexual". Nótese que las ocupaciones que implican cuidar de otros pero requieren autoridad – como, por ejemplo, medico- suelen ser desempeñadas por hombres.
2. Destreza (y experiencia) en las tareas del hogar	Contribuye a calificar a las mujeres para ocupaciones que se desempeñan en el hogar, asociadas frecuentemente al trabajo doméstico no remunerado.	Sirvienta, ama de llaves, limpiadora, cocinera, camarera, lavandera, peluquera, hilandera, costurera, tejedora, sastrera/modista.	Destrezas fáciles de adquirir, con lo cual, la experiencia adquirida por las mujeres en estas tareas antes de incorporarse al mercado de trabajo suele ser subvalorada.
3. Mayor agilidad manual	Contribuye a calificar a las mujeres para ocupaciones en las que la agilidad manual es importante.	Mecanógrafa Costurera, tejedora, sastrera/modista.	Creencia basada en la diferencia biológica (sexual) y en la diferencia de experiencia (socio-sexual) adquirida en el hogar antes de incorporarse al mercado de trabajo. Destreza fácil de adquirir (Ocupaciones semejantes a las del estereotipo 2).
4. Mayor Honradez	Contribuye a calificar a las mujeres para ocupaciones en las que se maneja dinero o donde la confianza es importante.	Cajera/empleada de contabilidad, vendedora, contadora.	En este caso, las ocupaciones de categoría superior y nivel profesional, como la de contable, están a menudo dominadas por hombres.
5.Aspecto físico atractivo	Contribuye a calificar a las mujeres para ocupaciones en las que el aspecto físico ayuda a atraer clientes.	Recepcionista, Vendedora, empleada de comercio.	Con frecuencia se asocia esta ventaja a una personalidad mas agradable y complaciente, apropiada para trabajos de recepción o de venta. En otras situaciones, el atractivo sexual se utiliza para atraer a los clientes de sexo masculino. En ciertas culturas y países, donde se reprueba la comunicación pública entre hombres y mujeres, esta característica descalifica o excluye a las mujeres de ciertas ocupaciones como, por ejemplo, vendedora en Oriente Medio.

NEGATIVOS

6.Renuencia a supervisar el trabajo ajeno	Contribuye a descalificar a las mujeres para las ocupaciones de supervisión y dirección.	Director General (de producción, de comercio y de hostelería.) Jefe (De empleados de oficinas, de ventas; de producción), Personal superior de la administración pública y miembro de los cuerpos legislativos.	Semejante en muchos aspectos a la disposición a recibir ordenes (Véase estereotipo 11). Afecta con frecuencia a la segregación ocupacional vertical (puestos de nivel inferior para las mujeres)
7.Menor fuerza física (muscular)	Contribuye a descalificar a las mujeres para las ocupaciones que requieren acarreo de cargas pesadas u esfuerzos físicos.	Trabajador de la construcción, minero/cantero.	Un número considerable de hombres y mujeres tienen fuerza física semejante o similar, por lo que muchas mujeres son capaces de realizar estos trabajos y este estereotipo ha perdido relevancia en la economía actual.
8.Menor aptitud para la	Contribuye a	Especialista en	En este caso la discriminación socio sexual

NEGATIVOS			
matemática y las ciencias.	descalificar a las mujeres para las ocupaciones que requieren conocimientos científicos y matemáticos.	ciencias físicas o químicas, arquitecto, ingeniero, matemático, estadígrafo.	comienza en la escuela donde se desalienta a las adolescentes de especializarse en Matemáticas o en Ciencias. Hay quienes creen que esta diferencia es biológica. Si lo fuera, sería una pequeña diferencia en promedio, con una gran franja de superposición de las aptitudes de hombres y mujeres considerados individualmente.
9. Menos disposición a viajar	Contribuye a descalificar a las mujeres para las ocupaciones que exigen viajar mucho.	Personal de vuelo, oficial de buque, marino y conductor de vehículos de transporte.	Muchas mujeres están dispuestas a viajar, por ejemplo, las azafatas de avión (que al principio eran seleccionadas por su aspecto físico; véase el estereotipo 5).
10. Menor disposición a afrontar peligro físico y a emplear la fuerza física	Contribuye a descalificar a las mujeres para las ocupaciones donde el peligro físico es relativamente alto.	Bombero, policía, vigilante de seguridad y minero/canero.	Muchas mujeres están dispuestas a ejercer estas ocupaciones. Diferencia aprendida ("socio-sexual").

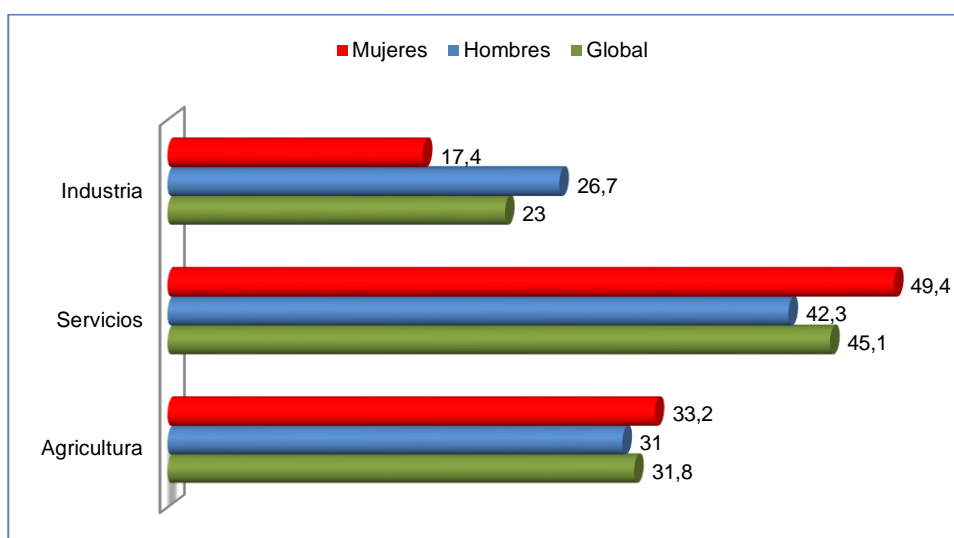
OTROS			
11. Mayor disposición a recibir ordenes. Mayor docilidad y menor inclinación a quejarse del trabajo o de sus condiciones	Estas características califican a las mujeres para ocupaciones y sectores de la economía donde las condiciones de trabajo son deficientes, las leyes laborales no se aplican (el sector informal) y el trabajo es rutinario.	Nota: Estas características generales (11, 12 y 13) califican a las mujeres para muchos trabajos mal pagados de nula calificación, desprotegidos y de carácter repetitivo.	Estos estereotipos aparecen agrupados porque todos ellos evocan un supuesto instinto de subordinación. Son arquetipos aprendidos. (socio-sexuales) a menudo unidos a, y justificados por, la idea de que las mujeres son perceptoras de ingresos secundarios (es decir no el sustentador principal); ello a pesar de que cada día son mas frecuentes los hogares encabezados por mujeres, y de que muchas familias necesitan mas de un perceptor de ingresos.
12. Mayor disposición a aceptar un salario bajo. Mayor necesidad de ingresos	Características generales que contribuyen a calificar a las mujeres para ocupaciones y sectores de la economía mal pagados		A menudo asociados a ocupaciones en industrias muy competitivas en las que los costos son muy importantes, sobre todo las que producen textiles y otros artículos para la exportación. Tal vez una causa de que las ocupaciones tengan salarios bajos es que están muy feminizadas.
13. Mayor interés por trabajar en casa	Contribuye a calificar a las mujeres para ocupaciones y sectores de la economía donde el trabajo se organiza con arreglo a un sistema de producción doméstica externo a la empresa.		Trabajo a domicilio generalmente mal pagado; a menudo realizado a destajo. El trabajo a domicilio es fácil de combinar con el cuidado del hogar y de los hijos. En muchos casos se ha escogido el sistema de producción domestica precisamente para aprovechar la disponibilidad de mano de obra femenina barata. Este tipo de trabajo cada vez cobra mas importancia

Fuente: Adaptación realizada del cuadro resumen contenido en Anker (1997) "La segregación profesional entre hombres y mujeres, repaso de las teorías." Revista Internacional del Trabajo OIT. Vol. 16, N°3, 1997. Págs. 355-357.

3.1.3.1.Segregación Horizontal

La Organización Internacional del Trabajo se ha preocupado de analizar el alcance de la segregación ocupacional de género. En tal sentido, aporta datos recientes³⁶² donde se observa que, a nivel global, sólo el 17,4% de los empleados en el sector industrial son mujeres. En contraste, el sector servicios aglutina al 49,4% de las trabajadoras y la agricultura al 33,2%. La presencia masculina, por su parte, es más equilibrada: 31% en el sector agrícola, 26,7% en el sector industrial (industrias extractivas, industrias manufactureras, electricidad, gas y agua y construcción) y 42,3% en el sector servicios (Gráfico No. 02).

Gráfico No.2 Distribución del empleo mundial por sexo y por sectores (%) 2013*



*Estimaciones preliminares para el año 2013. Fuente: Gráfico de elaboración propia en base a los datos de OIT (2014) "Global Employment Trends 2014. Risks of a Jobless Recovery?", Annexes, Table A10. Employment shares by sector and sex, world and regions (%). Pág.94.

No obstante, existen distintas particularidades geográficas a tener en cuenta (Tabla No. 05). Así, los trabajadores de las economías desarrolladas y la Unión Europea se ubican en un 31, 9% en el sector industrial, el 4,4% desarrolla actividades agrícolas y el 63,7% están empleados en el sector servicios. Por su parte, el 86,1% de la mano de obra femenina se concentra en este último sector, mientras un 11, 2% lo hace en la industria y un escaso 2,7% en el sector agrícola. En comparación con otras zonas del mundo, se manifiesta aquí la más alta concentración de mujeres en el sector servicios. En todo caso, una tendencia similar -aunque de menor dimensión- se observa en América Latina y el Caribe, donde el 79,2% de las mujeres trabaja en tal sector. Elevados niveles de participación de las mujeres en este sector existen también en Oriente Medio -62,6%- y en los países de Europa Central y Sudoriental que no pertenecen a la Unión Europea y en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) -61,6%- .

³⁶² Estimaciones preliminares para 2013. OIT (2014) "Global Employment Trends 2014. Risk of a jobless recovery?". Annexes: Table A10. Employment shares by sector and sex, world and regions (%), Pág.94.

Tabla No. 5: Proporciones de empleo por sector y por sexo, en el mundo y regiones (%)*

Ambos sexos.	Agricultura	Industria	Servicios
Global	31,8	23,0	45,1
Economías Desarrolladas y UE	3,6	22,5	73,9
Europa Central y sudoriental (no UE) y CEI	18,3	27,1	54,6
Asia Oriental	31,2	30,2	38,6
Asia Sudoriental y el Pacífico	40,3	19,2	40,5
Asia Meridional	47,2	22,9	29,9
América Latina y el Caribe	15,5	20,9	63,5
Oriente Medio	14,8	27,4	57,7
África Septentrional	30,0	21,1	48,9
África Subsahariana	61,3	8,9	29,9

Hombres	Agricultura	Industria	Servicios
Global	31,0	26,7	42,3
Economías Desarrolladas y UE	4,4	31,9	63,7
Europa Central y sudoriental (no UE) y CEI	17,5	33,7	48,8
Asia Oriental	29,8	32,1	38,1
Asia Sudoriental y el Pacífico	40,8	21,4	37,8
Asia Meridional	40,9	24,8	34,3
América Latina y el Caribe	20,0	27,4	52,7
Oriente Medio	12,7	30,4	56,8
África Septentrional	27,3	24,0	48,7
África Subsahariana	60,7	10,9	28,4

Mujeres	Agricultura	Industria	Servicios
Global	33,2	17,4	49,4
Economías Desarrolladas y UE	2,7	11,2	86,1
Europa Central y sudoriental (no UE) y CEI	19,2	19,2	61,6
Asia Oriental	32,9	27,7	39,3
Asia Sudoriental y el Pacífico	39,7	16,2	44,1
Asia Meridional	64,8	17,5	17,7
América Latina y el Caribe	9,1	11,7	79,2
Oriente Medio	25,9	11,5	62,6
África Septentrional	39,7	10,8	49,5
África Subsahariana	61,9	6,5	31,6

*Estimaciones preliminares para el año 2013.

Fuente: Tabla de elaboración propia en base a los datos de la OIT (2014) publicados en "Global Employment Trends 2014. Risks of a Jobless Recovery?" (Annexes, Pág.94, Table A10. Employment shares by sector and sex, world and regions (%)).

La sobre-representación de las mujeres en el sector servicios es problemática, pues, a los datos apuntados, hay que añadir el predominio masculino en los empleos mejor remunerados de este sector (financieros, empresariales e inmobiliarios) y la concentración de las mujeres en aquellas áreas tradicionalmente asociadas a su rol reproductor como los servicios comunitarios, sociales y personales. Formando parte de la economía del cuidado o trabajo asistencial, se emplearían sobre todo en la enseñanza, la enfermería, la asistencia social o el cuidado de enfermos, niños y ancianos. Como destaca la Organización Internacional del Trabajo (2009a:25), las mujeres que se desempeñan en el sector servicios suelen representar al menos dos tercios de la mano de obra en educación, salud y trabajo social. La Confederación Sindical Internacional (2009:13) avala estos datos en un estudio realizado en 24 países³⁶³, en el que destaca la superioridad femenina en el ámbito de la sanidad y la educación. En particular, entre el 20 y el 35% de las mujeres trabajan en dichos ámbitos, mientras que los hombres oscilan entre el 10 y el 20%.

En escenarios regionales diferentes, la sobre-representación de las mujeres se ubica en el sector agrícola. Así ocurre en Asia Meridional (64,8%) y África Subsahariana (61,9%). También se constatan altos niveles de participación de las mujeres en dicho sector en Asia Sudoriental y el Pacífico (39,7%) y en África Septentrional (39,7%) (OIT, 2014:96). De hecho, en estas regiones se concentra aproximadamente la mitad del empleo agrícola femenino. Esta concentración es preocupante, pues la mayoría de esos empleos carecen de los elementos que caracterizan al trabajo decente y productivo. En los países menos desarrollados, como señala Grimshaw (2011:12), la agricultura es uno de los principales empleadores de trabajadores con bajos salarios. Pero es más, la mayor parte de las mujeres en el sector agrícola suelen ser trabajadoras familiares auxiliares, lo que les relaciona estrechamente con el empleo vulnerable. Frente a esta realidad, sólo el 2,7% y el 9,1% de las mujeres de los países desarrollados y de América Latina y el Caribe respectivamente, así como el 19,2 % de las trabajadoras de Europa Central y Sudoriental -excluidos los países miembros de la Unión Europea- y de la Comunidad de Estados Independientes, se emplean en el sector agrícola (OIT 2014:96). En el sector industrial, la única región del mundo donde la participación de las mujeres supera el 20% es Asia Oriental, con apenas un 27,7%. En contraposición, la región con menor participación femenina en este sector es África Subsahariana, con un 6,5%. En síntesis, las mujeres se concentran en el sector servicios y agrícola, dependiendo de las regiones. En las regiones menos desarrolladas, trabajan predominantemente en la agricultura, mientras en el resto participan

³⁶³ El referido estudio contiene datos de Alemania, Argentina, Bélgica, Brasil, Chile, Colombia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Guatemala, Hungría, India, Italia, México, Países Bajos, Paraguay, Polonia, Reino Unido, República de Corea, Sudáfrica y Suecia (CSI, 2009:11).

sobre todo en la economía de servicios. Un rasgo común a todos los escenarios regionales es la baja proporción de mujeres en el sector industrial.

La distribución geográfica de hombres y mujeres por sectores productivos brinda un panorama general de la segregación horizontal, panorama que se puede enriquecer con los datos aportados por la ONU (2010:89) sobre su reparto por grupos ocupacionales (Cuadro No. 02).

Cuadro No. 02: Mayores Grupos de Ocupación por región y sexo, 2004/2008

	Mujeres	Hombres
África		
África del Norte (3)	Agric.(41%), Tec.(13%)	Agric.(26%)/Art.(17%)
Sudáfrica (3)	Elem.(29%), Vent.y Serv.(18%)	Elem. (24%),Art. (18%)
Este de África (5)	Agric.(51%) Elem. (20%)	Agric. (53%),Elem. (15%)
Asia		
Este de Asia ^a (4)	Vent.y Serv. (22%),Ofic.(20%)	Vent.y Serv. (14%),Art. (14%)
Sudeste Asiático (8)	Elem. (24%),Agric. (20%)	Agric. (24%), Elem. (20%)
Sur de Asia (5)	Agric. (47%),Elem. (15%)	Agric. (34%),Elem. (17%)
Asia Occidental ^b (12)	Vent.y Serv. (21%),Prof. (18%)	Vent.y Serv. (18%),Art. (15%)
CEI en Asia ^c (4)	Agric. (30%)Elem. (20%)	Agric. (32%),Art. (14%)
Latinoamérica y el Caribe		
Caribe (7)	Vent.y Serv. (24%),Ofic. (23%)	Art. (22%),Elem. (16%)
América Central (6)	Vent.y Serv. (27%),Elem. (25%)	Elem. (25%),Art. (17%)
Suramérica (9)	Elem. (26%),Vent.y Serv. (23%)	Art. (20%),Elem. (19%)
Regiones más desarrolladas		
Europa del Este (9)	Vent.y Serv. (19%),Tec. (18%)	Art. (24%),Oper. (18%)
Norte de Europa (9)	Vent.y Serv. (25%),Tec. (21%)	Art. (23%),Prof. (14%)
Sur de Europa (9)	Vent.y Serv. (20%),Tec. (16%)	Art. (22%),Oper. (13%)
Europa Occidental (6)	Tec. (21%),Vent.y Serv. (20%)	Art. (21%),Tec. (16%)
Otras regiones desarrolladas (3)	Ofic. (21%),Vent.y Serv. (20%)	Art. (19%),Prof. (15%)

a: La media de Asia Oriental no incluye a China.

b: Asia Occidental excluye Armenia, Azerbaiyán y Georgia.

c: La CEI en Asia incluye a Armenia, Azerbaiyán y Georgia junto con Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán.

Nota: Los números entre paréntesis indican el numero de países promediados

Prof. :Profesionales científicos e intelectuales

Tec.: Técnicos y profesionales de nivel medio

Ofic.: Empleados de oficina

Vent.y Serv.: Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados

Agric.: Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros

Art.: Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios

Oper.: Operadores de instalaciones y máquinas y montadores

Elem: Ocupaciones Elementales (trabajadores no cualificados)

Fuente: ONU (2010), "The Worlds Women 2010. Trends and Statistics." Pag.97.

Así, se observa que, en aquellas zonas con un significativo sector agrícola, predominan los grupos asociados a este sector: “Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros” (Agric.) y “Trabajadores no cualificados” (Elem.)³⁶⁴, abarcando tanto hombres como mujeres. Este es el caso, por ejemplo, en África Oriental, Sudeste Asiático, Sur de Asia y la CEI Asiática y, en cierta medida, en el Norte de África, el Sur de África Central y América del Sur. En tres de estas regiones -Sudeste asiático, Asia meridional y África oriental- los grupos ocupacionales -“Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros” (Agric.) y “Trabajadores no cualificados” (Elem.)- constituyen los principales sectores de actividad para hombres y mujeres. De estos grupos, las mujeres se concentran entre los “Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros” (Agric.), especialmente en el este (51%) y norte (41%) de África, en el sudeste asiático (47%) y la CEI asiática (30%).

Las diferencias de grupos ocupacionales entre los sexos se aprecian más en el resto de las subregiones. Por ejemplo, el grupo de ocupación “Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados” (Vent. y Serv.) abarca las actividades principales de las mujeres en 7 de las 11 subregiones donde no predominan las ocupaciones agrícolas (Agric.), mientras que, en las 4 restantes, conforma el segundo grupo ocupacional para el sexo femenino. Así pues, en las once subregiones referidas, la categoría “Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados” (Vent. y Serv.) es uno de los dos principales grupos de ocupación para las mujeres, englobando entre el 27% y el 18% de las trabajadoras. La concentración más alta de mujeres en este sector se registra en América Central (27%), seguida por el norte de Europa (25%) y el Caribe (24%). Una proporción algo menor de mujeres trabajan como “Técnicos y profesionales de nivel medio” (Tec.) en todas las subregiones de Europa y en el Norte de África y como “Empleados de oficina” (Ofic.) en el sudeste asiático, el Caribe y otras regiones desarrolladas. Los trabajadores, en todas las subregiones -excluyendo aquellas en que las ocupaciones agrícolas (Agric.) y no cualificadas (Elem.) conforman los dos principales grupos de ocupación- se concentran significativamente en la categoría “Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios”(Art.). En Europa, otras regiones

³⁶⁴ Según la CIUO las ocupaciones elementales o trabajadores no cualificados -Gran Grupo 9- realizan tareas sencillas y rutinarias que requieren principalmente la utilización de herramientas manuales y, a menudo, cierto esfuerzo físico. Entre las tareas normalmente realizadas por estos trabajadores se encuentra el comercio a pie de calle, en lugares públicos o de puerta en puerta, prestar diversos servicios ambulantes, limpiar, lavar y planchar, brindar servicios de portería, vigilancia y guardia en hoteles, oficinas, fábricas y otros edificios, limpiar ventanales, llevar mensajes o bultos, portear equipajes, prestar servicios de conserjería y vigilancia de propiedades, reaprovisionar los depósitos de máquinas de venta automática, recoger las monedas acumuladas o leer estados de medidores y ponerlos a cero, recoger basura, barrer las calles y otros lugares, ejecutar diversas tareas simples relacionadas con la agricultura, la pesca y la caza, la minería, la construcción y la industria de transformación, incluidos la clasificación de productos y el ensamblado simple de piezas a mano, empaquetar a mano, manipular mercancías para la expedición o conducir vehículos de pedales, tirados a mano o de tracción animal, para transportar pasajeros y mercancías (Fuente: “Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones”- <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/isco/isco88/9.htm> -Última consulta 30 de Mayo de 2014).

desarrolladas, el Caribe y América del sur, esta categoría constituye el principal sector ocupacional -empleando entre el 19% y el 24% de los trabajadores-, mientras en América Central, la CEI asiática, Asia Occidental, el Este de Asia, Sudáfrica y Norte de África es el segundo.

La progresiva incorporación de las mujeres en ocupaciones tradicionalmente masculinas no impide destacar su escasa participación en empleos manuales como la fabricación, la minería, la construcción, el mantenimiento mecánico, el mantenimiento, reparación y operaciones o las instalaciones técnicas. Consecuentemente, su presencia es escasa entre los “Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios” (Art.), así como entre los “Operadores de instalaciones y máquinas y montadores” (Oper.). Por el contrario, tal incorporación se ha materializado en los siguientes grupos ocupacionales: “Empleados de oficina” (Ofic.), “Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados” (Vent. y Serv.) y “Profesionales científicos e intelectuales” (Prof.).

3.1.3.2. Segregación Vertical

La segregación de género en el mercado de trabajo no se refiere únicamente a la concentración de los hombres y de las mujeres en diferentes tipos de ocupaciones, sino también -como se adelantó- a su presencia en distintos escalafones de la jerarquía laboral. Esta segregación vertical existe en casi todas las ocupaciones y, por lo general, relega a las mujeres a los niveles más bajos de dicha jerarquía. Así ocurre, por ejemplo, en el sector de la enseñanza, en el que un claro predominio de mujeres en la educación primaria se contrapone a su escasa presencia entre los docentes universitarios³⁶⁵.

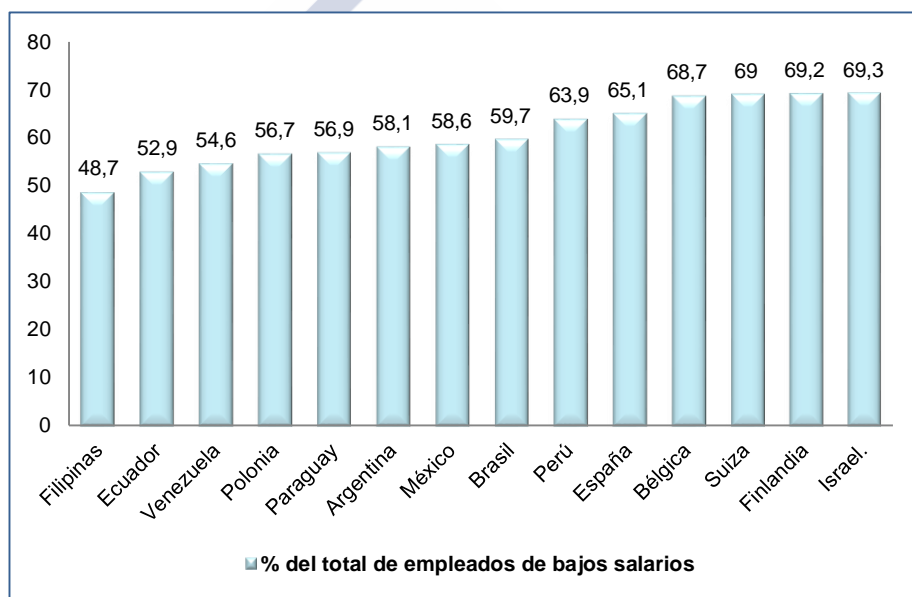
Esta tendencia de las mujeres a ocupar las categorías inferiores de determinados sectores laborales se conoce -como se avanzó también- como el “suelo pegajoso” y, con frecuencia, es una de las causas que determina que muchas trabajadoras no puedan superar la línea de pobreza, engrosando las cifras de los trabajadores pobres o “*working poor*”³⁶⁶. Estudios

³⁶⁵ A este respecto, la ONU advierte que, en el 2007, las mujeres conformaban el 62% del personal de enseñanza de educación primaria, esta proporción desciende a un 52% en la enseñanza secundaria y se reduce a un 42% en la educación universitaria. Esta disminución es aún más evidente en las regiones desarrolladas donde el personal de enseñanza a nivel de primaria es de sexo femenino en un 84% y disminuye a un 42% en la educación universitaria (ONU (2010), “Table 3.6 Women in teaching staff by level of education and region, 1999 and 2007 (per cent)”. En *The World's Women 2010. Trends and statistics*. Pág.68).

³⁶⁶ Diversos estudios han hecho emerger la realidad de numerosos trabajadores que, aún trabajando a tiempo completo, se encuentran en situación de pobreza. Así, surge lo que la literatura económica ha denominado los “*working poor*” o trabajadores pobres, una categoría que incluye a todas aquellas personas que, aunque mantienen una relación laboral con contrato legal, se encuentran por debajo de lo que en su país se considera el umbral de pobreza. Es decir, a pesar que trabajan en condiciones legales y reciben un salario no consiguen dejar de ser pobres (Medialdea y Álvarez, 2005: 57).

de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la demografía del empleo, confirman que las categorías laborales inferiores las conforman trabajadores con “bajos niveles de educación”, generalmente “jóvenes y desproporcionadamente mujeres” (OIT, 2010:41). En el mismo orden de cosas, Grimshaw (2011:40) afirma que la mera existencia de altas concentraciones de mujeres en un lugar de trabajo aumenta la incidencia de bajos salarios³⁶⁷. La sobre-representación femenina en empleos de bajos salarios es una característica muy extendida. A este respecto, estudios de la OIT (2010:45) señalan que, en distintos países³⁶⁸, el riesgo de desempeñar un empleo de baja remuneración es considerablemente mayor para las mujeres que para los hombres (Véase Gráfico No.03).

Gráfico No. 03: Participación femenina en el empleo de bajos salarios en países seleccionados (porcentaje del total de empleo de bajos salarios)



Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de los datos publicados en OIT (2011), “Informe mundial sobre salarios”. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Pág. 45.

³⁶⁷ Las conclusiones de los estudios econométricos de Forth and Millward (2001) sobre el empleo de bajos salarios en el Reino Unido aportan evidencia empírica a este respecto. En este sentido, apuntan a que una alta concentración de mujeres y de empleados a tiempo parcial en el lugar de trabajo aumentan la incidencia de bajos salarios entre los empleados (Grimshaw, 2011:40). Además, el estudio de Fernández et al., (2004:22), donde se analiza la situación de los bajos salarios en seis países europeos, también encontró una consistente relación positiva entre la proporción de la fuerza de trabajo conformada por mujeres y la probabilidad de tener una proporción sustancial de bajos salarios.

³⁶⁸ Datos de Filipinas, Ecuador, Venezuela, Polonia, Paraguay, Argentina, México Brasil, Perú, España, Bélgica, Suiza, Finlandia, Israel son recogidos en el estudio sobre participación femenina en el empleo de bajos salarios contenido en OIT (2010) “Informe mundial sobre salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempos de crisis”, P.45.

La significativa presencia de mujeres en ocupaciones de baja remuneración tiene importantes consecuencias. Así, ocupar un empleo de baja remuneración genera un alto grado de inestabilidad salarial y, en muchos países desarrollados, el riesgo de quedar desempleado o inactivo es dos o tres veces mayor entre los trabajadores de bajos salarios (OIT, 2010:36). Igualmente, la referida presencia tiene efectos especialmente negativos en la brecha salarial, pudiendo considerarse una de las causas de las diferencias de remuneración. Así lo reconoce la Organización Internacional del Trabajo (2010:46), quien sostiene que, si bien parte de la brecha salarial de género se debe a factores como el número de horas trabajadas, los diferentes niveles de cualificación o las prácticas discriminatorias, parte está relacionada también con la excesiva concentración de mujeres en empleos mal remunerados.

Los tipos de empleo peor remunerados se localizan en los mismos sectores, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Estos incluyen, además de la agricultura, el comercio minorista, la hostelería, los transportes, los servicios sociales (incluidas las actividades domésticas) y algunos sectores manufactureros como el procesamiento de alimentos y los textiles, donde las mujeres, por lo general, representan una gran proporción de mano de obra. Para Grimshaw (2011:39), la sobre-representación de las trabajadoras en estos sectores, con bajos salarios, deviene de su mayor disposición -frente a los hombres- a aceptar ocupaciones en ámbitos donde el empleador no es capaz o no está dispuesto a pagar un salario decente. En mercados laborales segregados, donde las mujeres están en posición de desventaja -a causa de la combinación de diversos factores, vinculados al ámbito familiar y a las políticas de bienestar-, los hombres tienen más oportunidades de acceder a los mejores trabajos ya obtener más beneficios de su empleador.

La existencia de un “piso pegajoso” que sitúa a las mujeres en los escalones más bajos de la jerarquía laboral y, por lo tanto, en empleos mal remunerados, explica la escasa presencia femenina en empleos de alto estatus, poder y autoridad. Así pues, determinados obstáculos invisibles y artificiales, fruto sobre todo de sesgos o preferencias en las estructuras institucionales, favorecen el ascenso del sexo masculino e impiden que las mujeres accedan a empleos que abarquen, entre sus responsabilidades, la toma de decisiones, cuestión que -como vimos- se conoce como “techo de cristal”. Al respecto, Naciones Unidas (2010:92) destaca que, alrededor del mundo, la presencia de mujeres en el poder ejecutivo y legislativo, en puestos directivos de la administración pública y de empresas privadas -ocupaciones que forman parte del Gran Grupo 1 de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones³⁶⁹- es muy

³⁶⁹ Esta categoría de la CIUO comprende, a su vez, tres subgrupos principales: el subgrupo 11. Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública, el subgrupo 12.

reducida respecto al total de la población ocupada. Así, la proporción de mujeres en este grupo es del 10% en el Norte de África, no alcanza el 30% en el Este de África y en Asia, entre el 30 y el 40% en América Latina y el Caribe, así como en las economías más desarrolladas. Un estudio de Anker, publicado en 2005³⁷⁰, sobre el referido grupo, confirma la ausencia de mujeres en ocupaciones con alto nivel de poder e influencia como son los “Directores de empresa” y los “Gerentes de empresa”. Sus conclusiones apuntan, además, que tal ausencia se percibía en casi todas las regiones, donde las mujeres representaban únicamente el 27% de los legisladores, altos funcionarios y directivos (Anker, 2005:49).

En este Gran grupo 1 de la CIOU existe también segmentación vertical interna, es decir, entre las mujeres que logran vencer los obstáculos y acceder a los empleos que conforman este grupo. La mayor parte de estas mujeres trabajan en el escalón más bajo de los ejecutivos y directores corporativos. En este sentido, Reskin y Ross (1995:145) destacan que, a pesar del progreso alcanzado respecto a la presencia de mujeres en puestos directivos, el género sigue teniendo una importancia central en la distribución de la autoridad en las organizaciones. Las mujeres en puestos directivos tienden a supervisar a trabajadores de su mismo sexo, reflejando la creencia convencional de que no deben realizar tal actuación con los hombres y, por lo general, no desempeñan funciones que implican la toma de decisiones, limitándose su radio de acción a participar de las decisiones masculinas.

Ahora bien, este grupo es muy amplio y, como tal, exige analizar las oportunidades de las mujeres en el acceso a cargos de poder y autoridad, tanto en el sector público, como en el privado. Por lo que se refiere a los cargos del primero de estos sectores, las Naciones Unidas (2011:22-23) apuntan que el creciente número de mujeres parlamentarias no permite afirmar que la igualdad de género en la esfera política esté próxima a alcanzarse. A finales de enero de 2011, las mujeres ocupaban el 19,3% de los escaños en las cámaras baja o alta de los parlamentos nacionales, el mayor número de mujeres parlamentarias registrado hasta el momento. Esto confirma un patrón de progreso muy lento, pues -en 1995- dicha ocupación era de un 11,6%. Además, existen grandes disparidades entre países. Como señalan las Naciones

Directores de empresa y el subgrupo 13. Gerentes de empresa. (Para profundizar más acerca de la composición de esta categoría y el resto de categorías de la CIOU véase: Laborsta, CIOU 88: <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/isco88s.html> - última consulta 31 de Mayo de 2014).

³⁷⁰ Anker, (2005) “*Women’s access to occupations with authority, influence and decision-making power*”. Working Paper No. 44. Policy Integration Department Statistical Development and Analysis Group. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 89p.

Unidas, en 48 países, las parlamentarias no alcanzaban el 10%³⁷¹, mientras, en 25, constituían al menos el 30%, en 7 de los cuales los parlamentos estaban conformados por un 40% o más de mujeres³⁷². No obstante, en estos últimos, el progreso se debe, en general, a la implementación de medidas de acción positiva. En este sentido, el sistema de cuotas y otras medidas adoptadas por los partidos políticos han sido la clave del éxito: en el 67% de las cámaras de países con al menos un 30% de parlamentarias se han implementado cuotas legales o voluntarias. En todo caso, el nivel de liderazgo es bajo: únicamente el 13,4% de las mujeres presiden los parlamentos. Asimismo, debe notarse que únicamente 10 mujeres eran jefas de Estado y 13 jefas de Gobierno (ONU, 2011:23).

En el sector privado, los avances han sido muy modestos y la desigualdad de género es especialmente amplia. Aunque las mujeres han comenzado a ocupar puestos de dirección en los consejos de administración de algunas grandes empresas, su número sigue siendo muy bajo. En Estados Unidos, por ejemplo, el 89% de las empresas del Índice 500 Standard and Poor³⁷³ tenían -en 2009- al menos una mujer entre sus directivos³⁷⁴, si bien esto representaba apenas el 16% de los miembros de las juntas directivas. La escasa participación de las mujeres en estas juntas también caracteriza la realidad europea. En 2010, la Comisión Europea reconocía que, en los países miembros, el 97% de los presidentes de las juntas directivas y el 88% de los miembros de los consejos de administración de grandes empresas eran hombres³⁷⁵. Aunque se afirmaba entonces que la representación femenina iba en aumento, también se destacaba que los progresos eran muy lentos -aproximadamente medio punto porcentual al año- y se pronosticaba que, a ese ritmo, serían necesarios cincuenta años más para conseguir que las juntas directivas tuvieran una representación de al menos un 40% de mujeres. Datos más recientes de la Comisión Europea³⁷⁶ destacan que aún cuando las mujeres representan el 45% de los empleados de la

³⁷¹ La situación es aún peor en Belice, los Estados Federados de Micronesia Nauru, Omán, República de Palaos, Qatar, Arabia Saudita, Islas Salomón y Tuvalu, donde ni siquiera existe representación femenina en el parlamento (ONU, 2011:23).

³⁷² Las mujeres han alcanzado altas tasas de participación en las cámaras del parlamento en países como Ruanda (56,3 %), Suecia (45%), Sudáfrica (44,5 %) y Cuba (43,2%) (ONU, 2011:23).

³⁷³ El Índice 500 de Standard and Poor incluye a todas las grandes empresas que cotizan en bolsa y que participan en uno de los mercados de valores más importantes de Estados Unidos -el NYSE Euronext y el NASDAQ OMX-.

³⁷⁴ El tamaño medio de la junta directiva de una de las compañías del Índice 500 Standard and Poor era, en 2009, de 11 personas (ONU, 2010:123).

³⁷⁵ Comisión Europea (2010) “*Database on women and men in decision making. Women and men in decision-making: highlights (Fourth quarter 2010)*”. Noticia del 03 de enero de 2010 (Fuente: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=965&furtherNews=yes> - última consulta: 31 de Mayo de 2014).

³⁷⁶ UE (2012) “*Women in economic decision-making in the EU: Progress report*”. Directorate-General for Justice. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Pág. 9.

Unión Europea³⁷⁷ y, durante años, han constituido alrededor del 56% de los matriculados en educación superior y una mayoría entre los graduados de nivel terciario³⁷⁸, esto, no ha posibilitado que haya una representación equitativa en el mercado de trabajo y en el acceso a altos cargos empresariales.

Las cifras más recientes señalan que la proporción de mujeres en los consejos de administración de las principales empresas que cotizan en bolsa dentro de la UE es, para octubre de 2013, del 17,6 %³⁷⁹. Esto representa una mejora frente al 15,8 % correspondiente a octubre de 2012. De hecho, en los tres años desde octubre de 2010 a octubre de 2013 la proporción de mujeres en las juntas directivas aumentó en 22 de los 28 Estados miembros de la UE. Los progresos más significativos se registraron en Francia, Eslovenia, Italia, Holanda y Alemania, países donde se han tomado acciones o medidas legislativas para favorecer una mayor participación de las mujeres en cargos directivos de la empresa privada. Por el contrario, en países como Rumanía, Lituania, Polonia, Malta, Grecia, Portugal y el Reino Unido la proporción de mujeres en estos cargos ha ido decreciendo. Así, los escasos avances no logran opacar la evidente realidad de que la proporción de mujeres involucradas en la toma de decisiones en el sector privado sigue siendo baja. Menor es aún la presencia de las mujeres entre los directores ejecutivos (*Chief Executive Office-CEO*). Solo 2,8% de las corporaciones más grandes de la UE tienen una mujer como CEO³⁸⁰. Las cifras de las Naciones Unidas (2010:121), no muestran demasiadas diferencias, por lo que se refiere al conjunto de la sociedad internacional. En este sentido, en 2009, sólo 13 de las 500 corporaciones más grandes del mundo³⁸¹ tenían mujeres entre sus directores ejecutivos (CEO), lo que representa menos del 3%.

El predominio masculino en las juntas directivas de las grandes corporaciones se extiende a casi todas las áreas geográficas. En Australia, las mujeres constituyen un 10,9% de los miembros de dichas juntas y un 10,3% en Canadá, pero en muchos otros países la representación es notablemente más baja, llegando incluso a suponer menos de uno de cada 10 miembros. Uno de los casos más extremos es el de Japón, donde a concentración de las mujeres

³⁷⁷ Fuente: Eurostat, “*Employment by sex, age groups and nationality*” [lfsq_egan], 3rd quarter of 2011.

³⁷⁸ Fuente: Eurostat, “*Tertiary students (ISCED 5-6) by field of education and sex*” [educ_enr15], 2009.

³⁷⁹ La data recogida en octubre de 2013 incluye información de las 610 empresas nacionales más grandes de los 28 Estados Miembros de la UE (Fuente: European Commission, “*Database on women and men in decision-making*” http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/business-finance/index_en.htm - última consulta 31 de Mayo de 2014)

³⁸⁰ Comisión Europea (2014) “*Women on boards - Factsheet: Gender balance on corporate boards. Europe is cracking the glass ceiling*” (Documento electrónico disponible en: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/140303_factsheet_wob_en.pdf - última consulta 31 de Mayo de 2014).

³⁸¹ Las 500 corporaciones más importantes alrededor del mundo medidas por sus ingresos son elegidas anualmente por el ranking *The Fortune Global 500*, de la revista *Fortune* (ONU, 2010:124).

representan solo el 0,9 % de los miembros de las juntas directivas (Comisión Europea, 2012:12). Existen, no obstante algunas excepciones -por ejemplo- el caso de Noruega, pionero en el establecimiento de medidas en la materia sobre el equilibrio de sexos a nivel empresarial. Así, en 2003, aprobó una ley que obliga a todas las empresas que cotizan en bolsa a que sus consejos de administración estén formados por, al menos, un 40% de mujeres. Este objetivo, fijado para el 2008, se cumplió sin problemas y, desde entonces, su proporción en puestos de dirección en empresas noruegas ha alcanzado el 44 %. La presencia de un mayor número de mujeres en los consejos de administración noruegos también ha aumentado el nivel medio de formación y ha contribuido a que el proceso de toma de decisiones sea más preciso y estratégico, a una mejor comunicación y a la reducción de los conflictos. Otros países con proporciones elevadas de mujeres en sus consejos de administración son Islandia y Suecia. Con todo, las mujeres de las regiones desarrolladas están notablemente sub-representadas en las posiciones más altas del sector privado y, aunque los datos son insuficientes, el panorama parece ser poco alentador en las regiones menos desarrolladas.

Así, la exclusión de las mujeres de funciones que impliquen liderazgo y autoridad es superior en el sector privado, lo que no implica que en el sector público no sea escasa. Su exigua presencia en los niveles más altos de la jerarquía laboral refleja los obstáculos que han de enfrentar para avanzar en sus carreras. Esto supone, como avanzamos, la infrautilización de sus habilidades y de su potencial, representando una pérdida tanto para ellas, como para la economía y la sociedad. En definitiva, los únicos beneficiarios de la permanencia del fenómeno de la segregación son aquellos empleadores que se sirven de la mano de obra femenina barata y los trabajadores que monopolizan ciertos sectores, con puestos de trabajo muy bien pagados (Grimshaw, Rubery, Humphries et al. 2003:21).

En definitiva, la magnitud y extensión de la discriminación salarial entre hombres y mujeres configura un escenario en el que la existencia de normas contrasta fuertemente con su incumplimiento. Si bien parece existir un consenso generalizado sobre la necesidad de reducir la brecha salarial de género, como lo demuestra la alta ratificación del Convenio 100 de la OIT, la equidad de remuneración sigue siendo, sin duda, una de las normas internacionales de derechos humanos y laborales más violada.

Analizada la complejidad y los matices de la discriminación salarial, así como la segmentación laboral de género, en tanto fenómeno estrechamente vinculado a ella, el examen se dirige seguidamente al estudio del marco jurídico con el que se pretende superar esta

realidad. En tal sentido, el punto de partida no puede ser otro que el estudio del principio de igualdad de remuneración, eje de dicho marco.

3.2. Principio de igualdad de remuneración entre los sexos por trabajo de igual valor

La aplicación del principio fundamental de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por trabajo de igual valor es indispensable para erradicar la desigualdad salarial entre los sexos. En razón de su centralidad, emprendemos el análisis de su origen y evolución. En este sentido, el Convenio sobre igualdad de remuneración para hombres y mujeres por trabajo de igual valor (C.100) es -como se viene apuntando- el instrumento internacional medular en este ámbito material. Dado su carácter fundamental, este convenio establece que todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo han de garantizar la igualdad de remuneración entre los sexos en las estructuras y prácticas de los mercados de trabajo. Para ello, este principio debe hacerse valer en empleos y ocupaciones de igual valor y tomando en cuenta todos los componentes de la remuneración. Así, los Estados han de procurar la existencia de métodos de evaluación objetiva de los empleos y ocupaciones, y asegurar que este instrumento brinde cobertura a todos los empleados -independientemente del sector económico- bien sea a través de la legislación, de sistemas legalmente establecidos para la determinación del salario, de la contratación colectiva o de una combinación de estos métodos.

3.2.1. Origen y evolución

El principio de igualdad salarial constituyó una de las principales demandas políticas de las organizaciones de mujeres, incluso antes de la institucionalización de la Organización Internacional del Trabajo. La revolución industrial reemplazó la economía basada en el trabajo manual por un sistema de producción industrial y manufacturero, lo que desplazó el trabajo artesanal, realizado en talleres -generalmente afincados en los hogares-, hacia las fábricas. Este cambio reconfiguró las relaciones de género, dando lugar a un modelo en el que el varón asalariado se distingue por ser el sustento familiar. De este modelo derivaron nuevos modos de hegemonía laboral masculina, con la consecuente exclusión de las mujeres de la producción industrial y su concentración en trabajos que requerían poca cualificación (Määttä, 2008:75). Este escenario promovió la emergencia de organizaciones de mujeres, sobre todo en Europa y América del Norte, que centraron sus esfuerzos en la mejora de las condiciones laborales de las trabajadoras y, en particular, en la superación de las diferencias salariales entre ellas y los hombres.

Uno de los primeros esfuerzos en tal dirección fue la celebración, en 1848, de la convención sobre los derechos de las mujeres, en Seneca Falls. Organizada por Lucretia Mott y Elizabeth Cady Stanton, esta reunión es comúnmente considerada el acto fundacional del feminismo estadounidense. El resultado de esta convención fue la *Declaración de Seneca Falls* o, como sus convocantes la denominaron, la *Declaración de Sentimientos*. Basada en la *Declaración de Independencia* de los Estados Unidos, denuncia las restricciones, sobre todo políticas, a las que estaban sometidas las mujeres y, en particular, el hecho de no tener reconocido el derecho al sufragio activo y pasivo, a ocupar cargos públicos, así como el derecho de afiliación y reunión (Miyares, 1999:135). No sorprende, por lo tanto, que en la declaración se exijan más derechos para las mujeres y, concretamente, en el ámbito laboral, se reafirme su igualdad con los hombres.

Las organizaciones internacionales de mujeres, feministas o no, comienzan a institucionalizarse en la segunda mitad del siglo XIX, incrementándose notablemente a partir de 1880. Para 1919, las mujeres participaban en organizaciones arraigadas como la, ya referida, International Council of Women, entre cuyos objetivos destaca la mejora de la situación de las trabajadoras y, en particular, el logro de la igualdad de remuneración por un trabajo igual. Esta organización, acompañada de otras muchas³⁸², viajó a París para defender los intereses laborales de las mujeres. De manera coordinada, estas organizaciones redactaron un documento que entregaron a la *Comisión de Legislación Internacional del Trabajo* (CLIT), encargada de redactar el texto fundacional de la nueva organización. Este documento exigía la igualdad salarial, pues las referidas organizaciones querían que la cuestión fuera objeto de una norma internacional. De acuerdo con ello, en la Parte XIII del Tratado de Versalles -en la que se institucionaliza la Organización Internacional del Trabajo- y, en particular, en el Art. 427 numeral 7, la CLIT incluyó “el principio en virtud del cual hombres y mujeres deben recibir igual remuneración por trabajo de igual valor”, calificando este principio “de especial y urgente importancia”³⁸³. En el texto original de la Constitución de la OIT, dicho principio se ubicaba en el artículo 41, encontrándose actualmente en el preámbulo, como consecuencia de la modificación del texto fundacional de 1946³⁸⁴. Este principio también forma parte de la

³⁸² Varias organizaciones, algunas de ellas sufragistas y prohibicionistas, se dirigían a París para abogar por los derechos e intereses de las mujeres asalariadas (Lubin y Winslow, 1990:21).

³⁸³ El art.427 expresamente señala que existen “métodos y principios de reglamentación de las condiciones del trabajo que todas las comunidades industriales deberán esforzarse en aplicar” y considera especialmente urgentes y de importancia particular los contenidos en nueve numerales. El numeral 7º -como se avanzó- se refiere al “principio del salario igual, sin distinción de sexo, por un trabajo de igual valor” (Sección II, Art. 41, puntos 7 y 8, de la Constitución de la OIT).

³⁸⁴ La Constitución de la OIT en su preámbulo advierte que “existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales” y considera “urgente mejorar dichas condiciones”, en particular,

Declaración de Filadelfia de 1944, posteriormente incorporada como anexo a la Constitución de la OIT³⁸⁵ y algunos Convenios y Recomendaciones previos a la adopción del Convenio 100 también contienen referencias específicas a este principio³⁸⁶.

En todo caso, vale la pena señalar que durante la Conferencia de Paz de París algunas organizaciones feministas, quisieron ir más allá y solicitaron la inclusión de la igualdad de remuneración en la agenda de la 1ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo³⁸⁷, pero esta propuesta no fue aceptada y, en general, durante sus primeros años de actividad, la organización no mostró interés por la elaboración de un instrumento que lo desarrollara. Esta falta de interés de la Organización Internacional del Trabajo y el rechazo de esta propuesta no impidió, sin embargo, que la organización abordara la cuestión de los salarios de las mujeres. En tal sentido, el Consejo de Administración de la OIT -en su 29ª reunión, celebrada en octubre de 1925- decide incorporar el tema de los métodos de fijación de salarios mínimos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1927, para adoptar una norma al respecto. De este modo, se trata de responder a aquellas áreas de actividad en las que las organizaciones de trabajadores y empleadores no son capaces de acordar salarios justos, siendo estos excepcionalmente bajos³⁸⁸. Vinculando así, veladamente, la cuestión de los salarios con las estructuras de género presentes en los mercados laborales, al ser las mujeres las que mayoritariamente ocupaban dichas áreas de actividad. No extraña, en tal sentido, que los delegados de algunos países sugiriesen la fijación de salarios mínimos únicamente para el sector femenino (Määttä, 2008b:90). A pesar de esta sugerencia, la CIT decide adoptar una norma sobre los ya apuntados métodos de fijación de salarios mínimos.

por lo que concierne al “...reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor...” (Constitución de la OIT, Preámbulo, 2º párrafo).

³⁸⁵ La Declaración de Filadelfia reconoce -en su parte III, literal d- que la organización esta obligada a fomentar, entre todos los Estados miembros, programas que permitan “...adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección” (Constitución de la OIT, Anexo: Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo adoptada en 1941).

³⁸⁶ Así ocurre, por ejemplo, en instrumentos como la “Recomendación sobre la organización del empleo en el período de transición de la guerra a la paz (R.71)” -adoptada en 1944-, la “Recomendación sobre el servicio del empleo (R.72)” -de 1944-, la “Recomendación sobre las normas mínimas de política social en los territorios dependientes (R.75)” -de 1945- y el “Convenio relativo a la política social en los territorios no metropolitanos (C.82)”, adoptado en 1947.

³⁸⁷ Representantes de la *French Women Suffrage Union* (FWSU), la *International Women Suffrage Alliance* (IWSA) y del *International Council of Women* (ICW) se unieron para formar una delegación conjunta conocida como la *Inter-allied Suffrage Conference* (IASC). Esta, tuvo participación en algunas comisiones de la Conferencia de Paz y presentó varias propuestas, una de ellas solicitando la inclusión en esta reunión del tema de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres a cambio de trabajo de igual valor. Dicha propuesta fue presentada por la delegada de Bélgica, la Srta. Van Den Ples (Lubin y Winslow, 1990:22-23).

³⁸⁸ Actas de la 29ª Sesión del Consejo de Administración de la OIT, Octubre de 1925. Págs. 44-45.

Esta decisión genera una brecha en el movimiento feminista internacional entre las organizaciones vinculadas al llamado “feminismo de la diferencia” -por ejemplo, la *International Federation of Working Women*- y las relacionadas con el “feminismo de la igualdad”, como el *Open Door Council*³⁸⁹. Mientras las primeras solicitan la protección de las trabajadoras en todas las ramas de actividad y, especialmente, en los supuestos en los que sus condiciones laborales difiriesen de las de los hombres³⁹⁰, las segundas critican las normas que protegen específicamente a las mujeres, alegando su carácter discriminatorio, al negarles los mismos derechos que a los hombres. En ningún caso, no obstante, se oponían a una protección que mejorase las condiciones laborales de todos los trabajadores. Para estas organizaciones, las normas restrictivas -basadas en la naturaleza del trabajo y no en el género- serían las únicas que posibilitarían mejorar las condiciones laborales del conjunto de los trabajadores.

Pero es más, este segundo grupo de organizaciones se mostraba en contra de la fijación de salarios mínimos para las mujeres porque -como señala Määttä (2008a:77)- tal salario podría llegar a convertirse en el salario máximo al que podían aspirar. Tratando de evitar este resultado, proponían que esta medida se extendiera a todos los trabajadores cuyas condiciones laborales fueran particularmente difíciles. Asimismo, entendían que regular los métodos de fijación de salarios mínimos, precisando una tasa salarial más baja para las mujeres, significaría legalizar la desigualdad de remuneración. Así pues, el Comité Internacional del Open Door Council, conjuntamente con otras organizaciones de mujeres, exigió a la Organización Internacional del Trabajo que asumiese el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, contenido en su texto fundacional³⁹¹. Al mismo tiempo, le solicitaron que lo incorporase a la norma internacional para la fijación de salarios mínimos. Estas organizaciones alegaban que de no hacerlo, la labor reguladora de la OIT contravendría dicho texto, resultado, en la práctica, una estandarización internacional de la desigualdad salarial para las mujeres trabajadoras.

³⁸⁹ El *Open Door Council* surge en el Reino Unido, durante 1926, para luchar por la igualdad económica de hombres y mujeres. El objetivo de esta organización es garantizar a las mujeres libertad laboral plena y protección en los mismos términos que los hombres. Con el tiempo el Comité Internacional de esta organización, logró extender su influencia y consolidar, en 1929, la *Open Door International* (Gordon, P y Doughan, 2001:115).

³⁹⁰ Así, por ejemplo, la *International Conference of Working Women* adopta en 1927 un conjunto de resoluciones en las que se solicitaba la adopción de medidas de protección laboral para las mujeres, tales como, la fijación de salarios mínimos, el establecimiento de una jornada laboral máxima de ocho horas, seguro por enfermedad y la ratificación de los convenios de protección de las trabajadoras adoptados por la OIT (Määttä, 2008a:77).

³⁹¹ Tal solicitud fue llevada a cabo mediante la adopción de una Declaración conjunta emitida el 30 de Mayo de 1928 y dirigida al Director General de la OIT. Entre los grupos que apoyaron esta Declaración se encuentran el *Open Door Council*, el *Six Point Group*, la *Women's Freedom League*, la *St. Joan's Social and Political Alliance* y la *National Union of Women Teachers* (Määttä, 2008a:78 y Prügl, 1999a:46-47).

Las organizaciones vinculadas al “feminismo de la diferencia” rechazaban la inclusión del principio de igual salario por trabajo de igual valor en la futura normativa sobre los métodos de fijación de salarios mínimos, argumentando que, incluso excluyéndolo, dicha normativa mejoraría la situación de las trabajadoras. Aunque muchas sindicalistas defendían este enfoque, algunos hombres -también sindicados- apoyaban las peticiones feministas a favor de la igualdad salarial. Este apoyo no implicaba, en ningún caso, que compartieran motivaciones. Como advierte Prügl (1999a:146), los trabajadores y miembros de organizaciones sindicales pensaban que la igualdad salarial contribuiría a eliminar la competencia con las trabajadoras, naturalmente inferiores y menos eficientes, al reducir la demanda de mujeres en el mercado laboral. Por el contrario, las organizaciones feministas consideraban que las trabajadoras tenían las mismas capacidades que los hombres y, en consecuencia, se beneficiarían de la normativa sobre igualdad de remuneración.

Los deseos del *Open Door Council* encontraron, en principio, respuesta en las deliberaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1928, a través de una enmienda propuesta por un delegado de los trabajadores de la India que fue apoyada por la delegada polaca. Sin embargo, los opositores a esta enmienda entendían que su incorporación reduciría notablemente las ratificaciones del instrumento, lo que determinó que la Comisión para la fijación de salarios mínimos no la incorporase (Prügl, 1999a:47). De este modo, el “Convenio relativo al establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos (C. 26)” excluye el principio de igualdad de remuneración. No obstante, su recomendación complementaria, la “Recomendación sobre la aplicación de métodos para la fijación de salarios mínimos (R. 30)” hace una breve mención a tal principio³⁹².

En el período de entreguerras, las medidas de fijación de salarios para las trabajadoras ganaron aceptación, lo que refleja que la percepción de las mujeres como una categoría diferenciada de trabajadores se había extendido. Paralelamente, la Organización Internacional del Trabajo continuaba considerando que era innecesaria la adopción de una normativa sobre igualdad salarial. No sorprende, en tal sentido, que las organizaciones relacionadas con el feminismo de la igualdad y, en especial, la *Open Door International*³⁹³, se enfrentasen a la

³⁹² La “Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (R.30)”, adoptada en 1928, incluye un párrafo donde la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo expresamente llama la atención de “los gobiernos sobre el principio de salario igual, sin distinción de sexo, para un trabajo de valor igual, consagrado por el artículo 41 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo” (“Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (R.30)”, párrafo B).

³⁹³ La *Open Door International* emerge en 1929 como una extensión del Comité Internacional del *Open Door Council*. Las profundas divisiones surgidas, a finales de la década de los veinte, en la *International Alliance of Women (IAW)* entre quienes apoyaban la legislación laboral de protección especial para mujeres -en su mayoría representantes de Estados Unidos- y las feministas de la igualdad, empujaron a estas últimas a trasladar sus

organización (Stienstra, 1994:66), a la que consideraba un “peligro internacional” porque restringía el trabajo de las mujeres, limitando sus derechos como empleadas y colocándolas en una posición desigual con respecto a los trabajadores.

La formulación de una política común, respecto a la normativa de la Organización Internacional del Trabajo que afectaba especialmente a los salarios de las mujeres, se concretó en la conferencia de la *Open Door International*, celebrada en Berlín en 1929. En esta conferencia se adoptó una “Resolución sobre el Convenio para la igualdad de remuneración”, en la que se insistía en la importancia de aprobar un instrumento jurídico sobre el principio de igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. En este sentido, se solicitaba a la OIT dicha aprobación, recordando el mandato contenido en su Constitución. A partir de entonces, la *Open Door International* dirigió sus esfuerzos a la redacción de un proyecto de convenio sobre la materia y puso en marcha una campaña internacional de promoción del principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. Además, la referida conferencia advirtió de la posibilidad de interpretar el “Convenio relativo al establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos” como una autorización para establecer, en algunos casos, tasas salariales mínimas diferentes para hombres y mujeres. En este sentido, *Open Door International* urgió a la Sociedad de Naciones a solicitar a la Corte Internacional de Justicia que emitiera una opinión consultiva sobre los métodos de fijación de tasas salariales mínimas procurando que estos se fijaran en los mismos términos para hombres y mujeres y que, a través de la misma, se pronunciase también respecto a la competencia de la OIT para determinar dichos métodos, cuando, estos, no se fundamentaban en el principio de igualdad de remuneración contenido en su texto fundacional. Sin embargo, esta solicitud de la *Open Door International* no fue acogida por ningún Estado (Prügl, 1999a:47, Mättä 2008:93-94).

Cumpliendo con las decisiones adoptadas en la conferencia de Berlín, la *Open Door International* redactó un proyecto de convenio sobre la igualdad de remuneración, en el que se incorporó el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. El texto obliga a los Estados a pagar a las mujeres sobre la base de las mismas tasas salariales con que se les pagaría a los hombres, siempre que ambos trabajasen en la misma rama laboral o jerarquía. Asimismo, los gobiernos se comprometían a tomar todas las medidas necesarias para garantizar su implementación y prever sanciones en caso de incumplimiento. Por lo que se refiere a dicha

intereses a la esfera internacional en organizaciones separadas. Esto, contribuyó al establecimiento de la *Open Door International for the Economic Emancipation of the Women Worker* -u *Open Door International*- que llegó a reunir miembros de 21 países (Mättä, 2008a:79).

implementación, los sindicatos tenían un papel esencial, al solicitarles la adopción de una política de defensa de los intereses de las trabajadoras en los mismos términos y condiciones que los hombres. Esta solicitud era necesaria en un momento en que algunas organizaciones sindicales se limitaban a promover la incorporación de las mujeres, con el objeto de mejorar la lucha por la igualdad de derechos. La *Open Door International* fue muy crítica a las políticas de dichas organizaciones que, por lo demás, negociaban frecuentemente tasas salariales más bajas para mujeres que para hombres. No sorprende, en tal sentido, que alentara la institucionalización de sindicatos de mujeres.

La preocupación por la creciente tendencia de la Organización Internacional del Trabajo a adoptar normas internacionales que restringían el trabajo de las mujeres se extendió progresivamente a diversas organizaciones de mujeres, tanto nacionales como internacionales. Así, a principios de la década de los treinta, el feminismo de la igualdad amplió su lucha a favor de la igualdad de derechos. Como ejemplo de ello, una delegación internacional de mujeres, integrada por representantes de algunas de esas organizaciones³⁹⁴, se reunió con el Director de la OIT en 1930. Dando seguimiento a esta reunión, al año siguiente se celebró en Londres una conferencia de las organizaciones internacionales de mujeres más importantes³⁹⁵, con el objeto de debatir -entre otros temas- la actividad de la OIT respecto a los derechos de las trabajadoras. En concreto, se instaba a la organización a revisar y rediseñar sus normas internacionales, de acuerdo con el principio de igualdad de hombres y mujeres. Estos encuentros posibilitaron que el Director de la OIT se comprometiera a incorporar dicho principio en la futura normativa internacional, sin olvidar la necesidad de proteger a las trabajadoras. Con todo, la organización continuó centrándose en ofrecer una protección especial de las mujeres, promoviendo la ratificación de los convenios adoptados con tal propósito e instando a los gobiernos a incrementar los esfuerzos para su aplicación efectiva. Así las cosas, la actividad de la *Open Door International* comienza a no ser bien recibida por parte de la OIT. Como apunta Prüg (1999a:46), la retórica del *Open Door International* -y su organización filial británica *Open*

³⁹⁴ Dicha delegación estuvo integrada por mujeres activistas que formaban parte de organizaciones como la Comisión Interamericana de Mujeres, la *United Women's Associations* de Australia, la *Guild of Empire* del Reino Unido, el *Six Point Group* del Reino Unido), la *Women in Bess* de Arabia, el *National Women's Party* de Estados Unidos, el *National Women's Party* de Austria, la *Nursing Association* del Reino Unido y el *Equal Rights International Council* -con integrantes de India y Portugal (Määttä, 2008a:81).

³⁹⁵ En dicha conferencia participaron representantes de la *Association of Assistant Mistress in Secondary School*, la *British Commonwealth League*, la Federación Británica de Mujeres Universitarias, el Consejo para la Representación de las Mujeres en la Sociedad de Naciones, la *Federation of Women Civil Servants*, la *National Society for Women's Service*, la Asociación de Maestros de Londres, el Consejo Nacional de Mujeres, la División de Mujeres de la *National Union of Conservative and Unionist Associations*, la *National Union of Societies for Equal Citizenship*, el *National Union of Women Teachers*, el *Open Door Council*, el *Open Door International*, la *St. Joan's Social and Political Alliance*, la *Women's Co-operative Guild*, la *Women's Freedom League*, la *Women's Guild of Empire* y la *Women's National Liberal Federation* (Määttä, 2008a:81).

Door Council- transgredía la definición maternal de feminidad, lo que dio lugar a críticas por parte del personal de la organización hacia su enfoque y trabajo³⁹⁶. En este sentido, el Director General de la OIT, Albert Thomas, consideraba que la perspectiva de la *Open Door* no representaba realmente a las “mujeres trabajadoras” y, por lo tanto, tenía escasa influencia en el movimiento sindical británico. En su informe a la 12ª Reunión de la CIT, celebrada en 1929, insiste sobre el particular, apuntando “...que existe una tendencia creciente por parte del movimiento feminista, particularmente de los países de habla inglesa, a proclamar, de una manera, más bien, inflexible, la igualdad de derechos entre los sexos y de ofrecer un cierto grado de oposición a la protección especial para las mujeres trabajadoras”³⁹⁷. No obstante, parte del personal de la OIT reconocían la significativa influencia de la *Open Door* que, al contar con la simpatía de muchas organizaciones de mujeres, “ocasionaba mucho daño a la organización” (Prügl, 1999a:46).

En los últimos años de la década de 1930, el enfoque protector de la Organización Internacional del Trabajo se enfrenta a una severa crítica que atenuará el apoyo político hacia las normas internacionales adoptadas con este enfoque. Así, los asuntos relacionados con las trabajadoras comienzan a concebirse bajo el prisma de la igualdad de derechos, a lo que contribuyó no sólo la presión de ciertos grupos feministas, sino también de la Sociedad de Naciones. La Asamblea de esta organización, en su sesión de 1935, debatió un proyecto de tratado sobre la igualdad de derechos, elaborado por el *Equal Rights International*, en el que se solicitaba a sus potenciales signatarios que promulgasen la legislación necesaria para garantizar la igualdad de trato y oportunidades de mujeres y hombres, en todos los aspectos de la vida civil. Para el *Open Door International*, este proyecto era demasiado vago, proponiendo la adopción de un instrumento que estableciese iguales derechos para mujeres y hombres, en términos de su capacidad como trabajadores asalariados. Así pues, las mujeres debían gozar de los mismos derechos laborales que los hombres y, en particular, en el ámbito salarial (Määttä, 2008b:83). Finalmente, la Asamblea adoptó la *Resolución sobre el Estatus de las Mujeres*, en la que se propone el examen del referido proyecto y un estudio de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo. En referencia a esta última cuestión, sería la OIT la encargada de realizarlo, debiendo incluir el análisis de la legislación laboral que discriminaba a las mujeres.

³⁹⁶ Por ejemplo, Marguerithe Thibert, que para ese momento estaba encargada de la Oficina de la OIT para los asuntos de las mujeres y los niños, consideraba que el movimiento *Open Door International* exhiba un “individualismo excesivo” y fallaba en reconocer los “hechos naturales ” cuando exigía que las mujeres debían decidir libremente si querían trabajar antes o después del parto o participar en el trabajo nocturno, peligroso o insalubre (Prügl, 1999a:46).

³⁹⁷ OIT (1929) Actas de la 12ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, p.68.

Esta Resolución desencadenó un debate entre la OIT y las organizaciones internacionales de mujeres sobre la cobertura del referido estudio. La organización consideraba que su fin no era otro que el examen de la normativa relativa al empleo femenino, sin atención explícita a la legislación protectora. Por el contrario, organizaciones de mujeres como el Equal Rights International y el Open Door International rechazaban esta exclusión. Esta última organización presionó para que analizaran los efectos de la referida legislación, al considerar que iba en contra de los intereses económicos de las mujeres, debilitaba su condición de trabajadoras y facilitaba su explotación. Así las cosas, el Open Door International se mostraba favorable a la protección de las mujeres únicamente si los hombres eran también protegidos. Para la OIT, sin embargo, la regulación de cuestiones como el empleo antes y después del parto, el trabajo nocturno o el empleo en condiciones insalubres, a través de medidas protectoras, trataba de resguardar la salud de las mujeres. Al igual que el Open Door International, la Federación Internacional de Mujeres de Negocios y Profesionales³⁹⁸ se manifestó a favor de un estudio que no se limitase a examinar el estatus de las mujeres en la legislación laboral, sino también su verdadera situación en el mercado de trabajo, incluyendo cuestiones clave como el salario.

Finalmente, la Organización Internacional del Trabajo centró el estudio en las mujeres con empleo remunerado, analizando las tasas salariales para hombres y mujeres. Para ello contó con la colaboración de diversas organizaciones de mujeres que le aportaron información sobre la situación de las trabajadoras en sus respectivos países. Sobre la base de este estudio, en 1938 se publica el informe “Le statut légal des travailleuses”³⁹⁹, en el que se muestran las diferencias salariales entre los sexos en el mundo. En respuesta a la grave situación diagnosticada por este informe, algunas organizaciones internacionales de mujeres sugirieron a la OIT procedimientos para afrontar la desigualdad salarial. Para estas organizaciones, el problema principal radicaba en la existencia de bases diferentes para la fijación de tasas salariales. En tal sentido, consideraban que dicho problema derivaba sobre todo de que el salario familiar era percibido por el conjunto de los trabajadores, no así de las trabajadoras. Consecuentemente, la Alianza

³⁹⁸ La Federación Internacional de Mujeres de Negocios y Profesionales -*Bussines and Proffessional Women Federation* (BPW)- fue fundada en 1930 por la Dra. Lena Madesin Phillips. Esta, Federación existe aún hoy y es una de las redes de mujeres de negocios y profesionales de mayor influencia internacional, tiene afiliadas en más de 90 países de los cinco continentes. Además, tiene condición consultiva dentro del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y condición participante con el Consejo de Europa (Fuente: Sitio Oficial de La Federación Internacional de Mujeres de Negocios y Profesionales (Argentina): <http://www.bpwargentina.com/bpw-internacional/> -última consulta 1 de Junio de 2014).

³⁹⁹ Este informe, en su versión en inglés: “*Law and women's work : a contribution to the study of the status of women*”, fue publicado en 1939 y un ejemplar digitalizado se encuentra disponible en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR_I4_engl.pdf (última consulta 1 de Junio de 2014). En LABORDOC -base de datos en línea de la biblioteca de la OIT- se encuentra también disponible su versión en francés.

Internacional de Mujeres por el Sufragio y la Igualdad en la Ciudadanía⁴⁰⁰ adoptó -en 1939- la “Resolución para la igualdad de remuneración”, en la que se propone la modificación de los sistemas salariales y, concretamente, que dicho salario lo recibieran todos los trabajadores, con hijos a su cargo, independientemente de su sexo. De este modo, se hacía valer el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, sin perjudicar el bienestar familiar e infantil. Asimismo, la percepción del hombre como sustento familiar se erradicaría.

La Conferencia Internacional del Trabajo incorporó este asunto en las deliberaciones de su 25ª reunión, celebrada en 1939. Como resultado, se adoptó la “Resolución sobre el trabajo de la mujer”⁴⁰¹, en la que se reconoce la importancia tanto del principio de igualdad de remuneración, como de la protección de las trabajadoras, subrayándose, no obstante, la significativa labor a realizar para posibilitar la igualdad de derechos de hombres y mujeres. Por lo que se refiere a dicho principio, se solicita a la Oficina Internacional del Trabajo la elaboración de un “informe detallado” que sirviese de fundamento para la elaboración de un convenio internacional que permitiese hacer realidad “el principio del salario igual para un trabajo igual” (OIT, 1939:8).

Con todo, la política de la Organización Internacional del Trabajo siguió cimentándose fundamentalmente en una concepción tradicional de las relaciones de género: mientras los hombres se percibían como el sustento principal de la familia, las mujeres se concebían como trabajadoras secundarias que necesitaban de una protección especial y cuyo salario complementaba los ingresos familiares. En rigor, se consideraba innecesaria la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, al asumirse que sus funciones las situaban en el hogar. Bajo este prisma, se reconocía que su trabajo solo era necesario cuando los ingresos del hombre no satisfacían las necesidades familiares⁴⁰². No obstante, el estallido de la Segunda Guerra Mundial determinó un cambio medular en esta concepción: las mujeres reemplazaron a los trabajadores reclutados para la guerra y, en consecuencia, incrementaron exponencialmente su participación en los sectores industrial, comercial y de servicios. Así pues, las mujeres comenzaron a realizar

⁴⁰⁰ La Alianza Internacional de Mujeres por el Sufragio y la Igualdad en la Ciudadanía se establece en Washington durante 1902. Esta agrupación fue inicialmente conocida como Comité Internacional de Mujeres por el Sufragio, pero en 1926 cambió su nombre al referido y, en 1946, llevó a cabo un nuevo cambio y empezó a denominarse Alianza de Mujeres por la Igualdad de Derechos y la Igualdad de Responsabilidades (Määttä, 2008a:85).

⁴⁰¹ El proyecto de esta resolución fue presentado por el delegado de los trabajadores francés, Leon Jouhaux, y el delegado de los trabajadores holandés, Evert Kupers (CIT (1939), Extracto Taquigráfico provisional de la 25ª Reunión de la CIT, p.178).

⁴⁰² Así lo subrayó el Director general de la OIT durante su intervención en la 74ª Sesión del Consejo de Administración, celebrada en 1936. En esta oportunidad apuntó que es cuando “los ingresos del hombre son insuficientes para cubrir los requerimientos civilizados o incluso las necesidades elementales” que “millones de chicas y mujeres casadas son forzadas a complementar el ingreso familiar buscando trabajo” (Actas de la 74ª Reunión del Consejo de Administración, 20-22 de Febrero de 1936).

labores en ámbitos considerados -hasta entonces- masculinos. Este cambio colocó, en primer plano, las demandas de las trabajadoras y, en particular, la cuestión de la igualdad salarial. Las organizaciones de mujeres incidían entonces en la erradicación de las desigualdades profundamente enraizadas en el empleo y mostraban sus críticas a las políticas de la OIT, al entender que no representaban sus verdaderos intereses y, por lo tanto, no ayudaban a mejorar su situación laboral.

No sorprende, en tal sentido, que se incrementaran las peticiones a la Organización Internacional del Trabajo para que asumiera la responsabilidad de representar al conjunto de los trabajadores. Reconociendo, por lo tanto, las desigualdades de género en el empleo, debía exigir a los Estados miembros la elaboración y adopción de normas que garantizaran la igualdad a partir de las tareas contenidas en las actividades laborales y no en el sexo. Con base en estas ideas, el *Joint Standing Committee of Women's International Organisations*⁴⁰³ celebró una reunión que, formando parte de los proyectos para la reconstrucción de posguerra, debatió la situación de las mujeres en los mercados laborales. Este comité remitió una carta al presidente del Consejo de Administración de la OIT, solicitándole que promoviera -entre los Estados miembros- la implementación del principio de igualdad de remuneración, así como la igualdad de trato y oportunidades, en la promoción profesional.

Gradualmente, la Organización Internacional del Trabajo respondió a las crecientes demandas de igualdad salarial, prestando mayor atención a las prácticas que desfavorecían a las mujeres, a pesar de realizar un trabajo igual o similar valor que los hombres. En 1941, la Conferencia Internacional del Trabajo adopta una posición al respecto, aprobando la “Resolución concerniente a las diferencias, en razón del sexo, en las tarifas de salarios”⁴⁰⁴. En esta resolución se reconoce que las referidas prácticas castigan al bienestar económico de todos los trabajadores -hombres y mujeres- y, por lo tanto, a la sociedad en general. Asimismo, se admite que las tarifas salariales son discriminatorias siempre que ignoren el principio de igualdad entre los sexos, negando a una mujer el pago total de su trabajo y exponiendo a los trabajadores varones a la competencia desleal de las trabajadoras mal pagadas (OIT, 1941:197).

⁴⁰³ El *Liaison Committee of Women's International Organisations* surge de la fusión de dos de sus comités precedentes. El primer comité en surgir fue el *Joint Standing Committee of Women's International Organisations*, este reunía a un conjunto de organizaciones internacionales de mujeres que cooperaban para promover el acceso del personal femenino a los órganos de la Sociedad de Naciones y, en general, para fomentar una mayor influencia de las mujeres en las relaciones internacionales. Un segundo grupo de comités nacionales se reúne más o menos con los mismos objetivos en 1931 y empieza a denominarse *Liaison Committee of Women's International Organisations*. A partir de 1934 ambos grupos se unen bajo el nombre de la segunda organización (Määttä, 2008a:86).

⁴⁰⁴ Este proyecto de resolución fue presentado por el Ernest Monk, Delegado obrero de Australia (CIT (1941) Actas de las Sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1941, New York y Washington D.C., 27 de Octubre al 6 de Noviembre. Pág.197).

La adopción de esta resolución obligó a la Conferencia Internacional del Trabajo a considerar la utilización de las tarifas salariales como herramienta básica para la fijación de salarios, independientemente del sexo del trabajador. En tal sentido, instará a los gobiernos a tomar medidas -legislativas y administrativas- inmediatas para garantizar la supresión de las diferencias, con base en el género, en las tarifas salariales. Además, solicita a la Oficina Internacional del Trabajo que reanude los estudios e investigaciones acerca del trabajo de las mujeres, así como a formular planes para combatir la explotación de la fuerza de trabajo femenina.

Finalizada la guerra, los mercados de trabajo experimentaron una dramática contracción de la fuerza de trabajo de las mujeres. Su vuelta al hogar fue el resultado no sólo del regreso de los hombres del conflicto, sino también de la reconversión industrial. Así las cosas, las mujeres pasaron a desempeñar trabajos con condiciones extraordinariamente desfavorables⁴⁰⁵. No sorprende, en tal sentido, que la OIT institucionalizara una comisión para tratar los problemas de posguerra de las trabajadoras. En julio de 1946, se celebró la primera reunión de esta comisión, en la que se elaboró el informe “*Women’s Employment after the War*”, cuyo fundamento no fue otro que los datos obtenidos de un cuestionario enviado a varios países. El informe constata que, en algunos de estos países, las mujeres vacilaban a la hora de aceptar trabajos con salarios notablemente más bajos que los disfrutados hasta el momento y, en consecuencia, pasaban al desempleo (Mättä, 2008b:102).

Los cambios en las estructuras institucionales -incluidas las estructuras de género- y la nueva constelación de las relaciones internacionales de posguerra tuvieron notables efectos en las políticas de la OIT. En este sentido, su Consejo de Administración redefinió las áreas prioritarias de la organización y, entre ellas, su política sobre las trabajadoras. En el mismo orden de cosas, la Conferencia Internacional del Trabajo revisó -en 1944- el informe “Política, programa y posición futuras de la Organización Internacional del Trabajo”, en el que se incluía un proyecto de Declaración que, posteriormente, paso a formar parte -como anexo- de la Constitución de la OIT. Este anexo no es otro que la ya referida “Declaración de Filadelfia”. Esta Declaración, como se adelantó también, reafirma los objetivos y principios de la OIT y pretende delimitar sus competencias. En el texto se afirma que “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual” y, para este fin, las competencias de la organización abarcan los aspectos

⁴⁰⁵ Las mujeres volvieron a ocupar empleos tradicionalmente desempeñados por ellas como, por ejemplo, en el sector de servicios, en el comercio, trabajos de oficina y, en cierta medida, el comercio minorista (Mättä, 2008a:87).

económicos y financieros de la política social. Así pues, este instrumento permite a la OIT asumir atribuciones, de amplio alcance, para la supervisión de políticas nacionales e internacionales dirigidas al logro de la justicia social (Lubin y Winslow, 1990:65-66). De este modo, la organización trata de desempeñar un nuevo rol en el escenario internacional surgido después de la guerra. Para asegurar este rol, la OIT formará parte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, celebrada -como se vio- para redactar la Carta de las Naciones Unidas.

El texto final de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se recogen asuntos de especial interés para las mujeres, favoreció que la Organización Internacional del Trabajo desplegara una mayor atención al principio de igualdad salarial. En este sentido, la Constitución enmendada, que entró en vigor en 1948, proclama -en su preámbulo- la existencia de “condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos” que hacen “urgente mejorar dichas condiciones”, en lo concerniente, por ejemplo, al “reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor...”. También, la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada ese mismo año, reconoce el principio de igualdad salarial⁴⁰⁶, así como algunos instrumentos de la OIT, en los que se alienta la fijación de tarifas salariales basadas en el contenido de las actividades laborales -independientemente del sexo del trabajador- y el desarrollo de métodos apropiados de evaluación de los empleos. Este es el caso, por ejemplo, de la “Recomendación sobre la organización del empleo en el período de transición de la guerra a la paz (R. 71)”⁴⁰⁷, adoptada en 1944, la “Recomendación sobre las normas mínimas de política social en los territorios dependientes (R. 75)”, de 1945 y del “Convenio relativo a la política social en los territorios no metropolitanos (C.82)”⁴⁰⁸, de 1947. Estas normas reflejan un interés por mejorar el estatus

⁴⁰⁶ La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su Art.23.2, reconoce formalmente el principio de igualdad salarial, al prever derecho de toda persona “...sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual”. Aunque la Declaración no hace mención específica de la igualdad salarial entre los sexos, su enfoque amplio da cobertura a todos. No obstante, se limita a garantizar la igualdad de remuneración a cambio de trabajo igual y no a cambio de “trabajo de igual valor”.

⁴⁰⁷ La “Recomendación sobre la organización del empleo en el período de transición de la guerra a la paz (R.71)”, adoptada en 1944, insta a los Estados miembros a aplicar ciertos principios generales entre los que se incluye “la reclasificación de las trabajadoras en la economía de cada país (...) de acuerdo con el principio de igualdad absoluta de oportunidades para hombres y mujeres respecto a la admisión al empleo, teniéndose en cuenta únicamente los méritos, experiencia y habilidad individuales”. Además, en la misma disposición se exhorta a los Estados a “...tomar medidas para estimular el establecimiento de tasas de salario según la naturaleza del trabajo, sin distinción del sexo del trabajador” (Sección: Principios Generales, Ordinal IX). Esta Recomendación desarrolla una sección (IX) sobre el empleo de las mujeres en donde las disposiciones 36, 37 y 38 desarrollan medidas para garantizar el principio de la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres y la igualdad salarial.

⁴⁰⁸ El “Convenio relativo a la política social en los territorios no metropolitanos (C.82)”, adoptado en 1947, expresamente establece que los Estados miembros han de tomar todas las medidas pertinentes para “reducir cualquier diferencia en las tasas de salarios que resulte de discriminaciones fundadas en motivos de (...) sexo (...)” (Art.18.2).

relativo de las ocupaciones dominadas por mujeres y fomentar su empleo en igualdad de condiciones con el hombre, solicitando a los Estados miembros la adopción de medidas para reducir las diferencias en las tarifas salariales discriminatorias.

Las diferencias salariales formaron parte del debate de la 33a reunión de la CIT, celebrada en 1947. La defensa de la igualdad de remuneración se justificaba en su contribución a la estabilización de los mercados laborales, pues la aceptación de menores salarios por parte de las mujeres se consideraba como se apuntó- competencia desleal. En este sentido, debe notarse -como lo hace Määttä (2008:90)- que las trabajadoras no deseaban que se les culpabilizase de los recortes salariales de los hombres. De este modo, la Organización Internacional del Trabajo se acerca al reconocimiento del principio de igualdad de remuneración, lo que no impidió que la protección especial de las trabajadoras dejase de formar parte de su actividad. Así pues, continuó privilegiando el rol reproductor de las mujeres, incurriendo en una evidente contradicción. Además, el período de crecimiento económico que siguió a la paz incrementó las demandas a favor del empleo, incluida la igualdad salarial, de las trabajadoras. En consecuencia, la adopción de un instrumento sobre igualdad de remuneración se hizo inminente.

3.2.2. Normas para la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por trabajo de igual valor. Proceso preparatorio y adopción

El proceso preparatorio del Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor se inicia con un diálogo entre la Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas. Las presiones recibidas por la primera de estas organizaciones para adoptar un instrumento sobre igualdad de remuneración coincidieron en el tiempo con la aprobación, en 1948, por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, de la “Resolución sobre el Principio de salario igual por trabajo igual para los trabajadores de uno y otro sexo”⁴⁰⁹. Basada en un memorándum de la Federación Sindical Mundial (*World Federation of Trade Unions* - WFTU) y en una recomendación relativa a la igualdad de remuneración adoptada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, esta resolución reafirma el principio de igualdad de derechos de hombres y mujeres contenido en la Carta fundacional de las Naciones Unidas y

⁴⁰⁹ Resolución 121 (VI.) Principio de salario igual por trabajo igual, para los trabajadores de uno u otro sexo del 10 de Marzo de 1948 (Documento E/776). Resolución aprobada por el Consejo Económico y Social durante su sexto período de sesiones llevado a cabo del 2 de Febrero al 11 de Marzo de 1948. Publicación, 12 de Marzo de 1948, Documento E/777. Pág. 12.

aprueba el principio de igualdad de remuneración a cambio de trabajo de igual valor para ambos sexos e invita a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas a aplicar este principio en todos los casos y sin distinción alguna. En esta resolución, el CES resuelve, remitir el referido Memorándum de la Federación Sindical Mundial a la Organización Internacional del Trabajo para que esta lleve a cabo “lo más rápidamente posible” un examen complementario de esta cuestión y que, a su vez informe al CES las medidas que respecto al asunto de la igualdad de remuneración decida adoptar. El CES también consideró pertinente enviar el memorándum a la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer para que lo evaluara y presentara sus sugerencias. En la Resolución, las Organizaciones No Gubernamentales también fueron invitadas a comunicar a la OIT y al CES su posición acerca de este tema.

Para responder a la solicitud del CES la 31ª Reunión de la CIT, celebrada en Junio de 1948, adoptó la *Resolución referente a la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor*, esta, cual logró llamar la atención de los miembros de la OIT sobre la importancia de este principio y subrayar la necesidad de implementar medidas adecuadas para su implementación efectiva. Este instrumento fue remitido al CES quien, luego de un examen detallado, sugirió al Consejo que organizase una reunión para profundizar sobre el asunto de la igualdad de remuneración y en la que participasen los comités de industria, las conferencias regionales y otros organismos cuya colaboración era indispensable para el reconocimiento y aplicación del principio de igualdad salarial de hombres y mujeres. Posterior a este encuentro y para dar cumplimiento “lo antes posible” -tal como rezaba la Resolución de 1948- a la solicitud del CES, el Consejo de Administración decidió en su 107.ª reunión, celebrada en diciembre de 1948, incluir en el orden del día de la 33.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo -a celebrarse en junio de 1950- la cuestión de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina⁴¹⁰. En esta oportunidad, el Consejo estimó, asimismo, que esta cuestión debía examinarse con arreglo al procedimiento de doble discusión.

Por su parte, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer –luego de realizar un examen a la Resolución del CES de 1948- emitió en 1949 un conjunto de conclusiones en las que reconocía el papel de la OIT como principal órgano responsable en la elaboración de normas internacionales del trabajo y, en concordancia, le solicitaba profundizar las investigaciones sobre la igualdad de remuneración, haciendo hincapié, sobre todo, en las medidas que era necesario adoptar para su correcta implementación. La Comisión consideró

⁴¹⁰ OIT (1950) “Igualdad de Remuneración por un Trabajo de Igual Valor Entre las Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina”. Conferencia Internacional del Trabajo, Informe V(1) 33ª reunión, Ginebra. Pág.1.

imprescindible incluir, entre ellas, la previsión de tasas salariales fijadas en base a una valoración objetiva -en la que solo se tome en cuenta el valor de las tareas o labores del empleo u ocupación-, la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el acceso a puestos de trabajo, la promoción laboral, la formación técnica y la orientación vocacional y la supresión de restricciones jurídicas o consuetudinarias sobre los salarios femeninos.

Entre las Organizaciones No Gubernamentales que respondieron a la invitación extendida por la Resolución del CES de 1948 estuvo la Federación Internacional de Mujeres de Negocios y Profesionales que, en 1949, emitió una resolución sobre las tasas salariales, su contenido se asemejaba al de las conclusiones adoptadas por la Comisión y, en ella, mostraba su apoyo a la implementación de tasas salariales iguales para todos los trabajadores, lo cual, señalaba no hacía más que dar cumplimiento a lo dispuesto por el Art. 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que garantizaba iguales derechos y libertades para todos los seres humanos sin distinción por motivos de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. De acuerdo con esta resolución, la Federación consideraba que la igualdad de tasas salariales independientemente del sexo era una condición esencial en el avance de los derechos laborales de las mujeres. Una segunda resolución sobre igualdad de remuneración entre hombres y mujeres a cambio de trabajo de igual valor fue emitida por esta organización en 1950. En ella, la organización asumía como parte de su labor y con carácter “urgente e inmediato” ejercer presión “a través de todos los canales disponibles” para que la OIT configure mecanismos internacionales apropiados sobre igualdad de remuneración entre hombres y mujeres a cambio de un trabajo de igual valor, haciendo notar que, una vez que este fuera adoptado, las federaciones nacionales se comprometían a trabajar de inmediato para su ratificación y aplicación por parte de los gobiernos⁴¹¹. También en 1950, la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer insistió de nuevo acerca de la necesidad de adoptar regulaciones para garantizar la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres y, tras haber realizado una exhaustiva revisión de los informes y estudios que acerca de este asunto había llevado a cabo la OIT, no considera necesario emitir nuevas resoluciones al respecto, por lo que, el siguiente paso era la adopción de una norma internacional (Lubin y Winslow, 1990:94).

Para responder a las presiones provenientes tanto de organizaciones internacionales como de las ONG y como paso preparatorio al debate de la CIT, el Consejo de Administración

⁴¹¹ “*Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value* (1950)” (Resoluciones de la Federación de Mujeres Profesionales y de Negocios, extractos disponibles en el sitio oficial: <http://www.bpw-international.org/BPW-Previous/publications/resolutions-equality-equal-pay.htm#1949> -última consulta 2 de Junio de 2014).

organiza, en 1950, una conferencia de expertas que es llevada a cabo en Ginebra y en la que participan prominentes especialistas que, como Frieda Miller, Pauline Newman, Alva Myrdal, Gertrude Stemberg e Indra Bose, tenían una dilatada experiencia en asuntos vinculados con la regulación salarial y la discriminación sexual. El objetivo de esta reunión era discutir y esbozar un proyecto de norma sobre igualdad de remuneración (Boris y Jensen, 2011; Lubin y Winslow, 1990:94).

Luego de esta reunión y para dar cumplimiento al procedimiento de doble discusión contenido en el Reglamento de la CIT, la Oficina Internacional del Trabajo procedió a preparar un informe preliminar sobre esta cuestión, exponiendo la legislación y la práctica seguidas en los diferentes países, junto con un cuestionario que fue enviado a los gobiernos en septiembre de 1949, rogándoles remitieran sus respuestas para el 1.º de enero de 1950 a más tardar. El 4 de febrero de 1950 se habían recibido las respuestas de los gobiernos de Argentina, Austria, Bélgica, Bolivia, Canadá, Cuba, Checoslovaquia, Chile, Ecuador, República Dominicana, Filipinas, Finlandia, Francia, India, Israel, Luxemburgo, México, Países Bajos, Pakistán, Polonia, Reino Unido, Siria, Suecia, Suiza, Turquía y Unión Sudafricana⁴¹². Un nuevo informe es preparado con base de las respuestas de los gobiernos al cuestionario y ambos son subsiguientemente presentados ante la CIT con indicación de las principales cuestiones que se deben tratar.

En 1950, la 33ª reunión de la CIT institucionalizó la Comisión para la igualdad de remuneración de hombres y mujeres por trabajo de igual valor⁴¹³ que se encargaría de realizar la primera discusión y preparar un informe que fue presentado a la asamblea plenaria de la CIT el 30 de junio de 1950. El procedimiento de doble discusión generó un intenso debate. En primer lugar, este debate giró en torno a la disposición de los actores sociales a adoptar una normativa en la materia. En tal sentido, los gobiernos de Canadá, Finlandia, India, Nueva Zelanda, Filipinas y el Reino Unido se declararon a favor. Debe notarse que los gobiernos de Finlandia y el Reino Unido habían cambiado su opinión respecto a sus respuestas al referido cuestionario: mientras este último se mostraba incapaz de aplicar el principio de igualdad de remuneración, debido a la situación económica del país, el gobierno de Finlandia manifestó su oposición a la

⁴¹² OIT (1949) “Informe V (2): Igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina”. Informe elaborado para su discusión en la 33ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1950, Ginebra. Pág.1.

⁴¹³ Esta comisión estuvo integrada por 72 miembros, 36 de ellos representaban a los gobiernos –entre esto últimos 8 eran mujeres-, 18 representaban a los empleadores y no incluían a ninguna mujer y, los restantes 18, representaban a los trabajadores e incluían 6 mujeres (Määttä:2008b:110).

referida normativa. Sin embargo, su delegada -Tyne Leivo-Larsson⁴¹⁴- apoyó tal adopción, justificando el giro en el cambio gubernamental producido entre la respuesta al cuestionario y la reunión de la CIT⁴¹⁵. Como destacan Lubin y Winslow (1990:94), Tyne Leivo-Larsson era una enérgica defensora de los derechos de las mujeres. No sorprende, en tal sentido, que en su intervención apuntase que “los factores más importantes en la vida de los seres humanos son su remuneración y las condiciones en que viven y realizan su trabajo”, siendo especialmente desafortunado que el mercado laboral considerase a las mujeres una categoría inferior de trabajadores. En tal sentido, expresó su deseo de que la CIT completara un convenio sobre igualdad de remuneración el año siguiente.

Los debates de la Comisión evidenciaron, en segundo lugar, las divergentes percepciones de los delegados de los empleadores y de los trabajadores. La mayor parte de estos últimos consideraba no sólo necesaria, sino también urgente, la adopción de una normativa internacional sobre la igualdad de remuneración, mientras que los delegados de los empleadores subrayaban la complejidad de un asunto que afectaba a los distintos sistemas de fijación de salarios, a las estructuras económicas y sociales de cada país, así como a su nivel de productividad. Consecuentemente, destacaban la imposibilidad de concretar una normativa que, a la sazón, ocasionaría desajustes económicos y sociales en todos los países. Los representantes de los trabajadores discrepaban de estos argumentos, insistiendo en que la desigualdad de remuneración era un problema de derechos humanos y, como tal, cualquier dificultad emanada de la aplicación del principio de igualdad de remuneración podía resolverse otorgando cierta flexibilidad en su puesta en práctica, de acuerdo con la situación de cada país.

Estas divergencias se reflejaron en las intervenciones de Anne Godwin, delegada de los trabajadores británicos y Lena E. Ebeling, representante de los empleadores estadounidenses. En su intervención, Godwin subrayó que el respaldo al principio de igual remuneración en la Constitución de la OIT no se había traducido a la práctica, exigiendo a la conferencia que posibilitara este paso (Lubin y Winslow, 1990:95). Ebeling, por su parte, reconoció la adhesión de los empleadores al principio de igualdad de remuneración, negando que existieran diferencias salariales con base en el sexo y que el mundo estuviese preparado para adoptar un

⁴¹⁴ Tyne Leivo-Larsson fue una prominente Diputada finesa que tuvo una destacada trayectoria en la OIT. Formó parte de las sesiones de la Conferencia como delegada gubernamental en 1950 y en 1951, más adelante -en 1955- asistió como visitante, mientras ocupaba el cargo de Ministro de Asuntos Sociales de Finlandia. En 1971, volvió a participar en la Conferencia Internacional del Trabajo como miembro de la delegación finesa (Lubin y Winslow, 1990:94).

⁴¹⁵ La delegada quiso subrayar que los encargados de redactar las respuestas previamente dadas al cuestionario habían sido hombres y no mujeres. En este orden de cosas, advirtió que los gobiernos constituidos, en general, por hombres con ideas sesgadas y llenas de prejuicios omiten la opinión de las organizaciones de mujeres y no toman en consideración las verdaderas necesidades de estas últimas (Määttä. 2008a:97).

convenio sobre la materia. La ponente también mostro su oposición frente algunas de las conclusiones formuladas por la Oficina en el texto del informe y especialmente, frente a una propuesta de incluir en la normativa la previsión de servicios sociales y de bienestar, financiados con fondos públicos o de bienestar de todos los trabajadores para satisfacer las necesidades de las trabajadoras con responsabilidades familiares (Lubin y Winslow, 1990:95).

Dado que, el debate de la 33ª Reunión de la CIT no logró alcanzar consenso sobre el tipo de instrumento que sería más adecuado adoptar, se solicitó a la Oficina Internacional del Trabajo que preparase, para la siguiente discusión, dos textos alternativos: por un lado, una propuesta de convenio que incluyese los principios generales y se complementara con una recomendación que los desarrollara y estableciera los métodos de aplicación y, por el otro, un proyecto único de recomendación que cubriera tanto los principios generales como los métodos de aplicación. Juzgando que estos facilitarían la discusión, se acordó -con la Comisión para la Igualdad de Remuneración- que fueran el eje sobre el cual girarían los debates en la CIT de 1951. De este modo, el 30 de junio de 1950, la Conferencia adoptó una Resolución para incluir en el orden del día de su 34ª Reunión el asunto de la igualdad de Remuneración entre hombres y mujeres a cambio de un trabajo de igual valor con miras a tomar, en dicha oportunidad, una decisión final y adoptar una regulación internacional en cualquiera de sus formas. En dicha Resolución también se invitaba a los gobiernos a presentar sus comentarios y sugerencias sobre la redacción final de los proyectos que se discutirían el año siguiente. También se dio oportunidad de participar a algunas organizaciones de mujeres que, en junio de 1951, presentaron sus propuestas y sugerencias ante la OIT para ser incluidas en los textos propuestos⁴¹⁶.

Así, en la CIT de 1951, la Comisión para la Igualdad de Remuneración presentó un nuevo informe que pretendía guiar el debate hacia una decisión concluyente. Utilizando los dos proyectos elaborados por la Oficina, el debate se inició abordando la cuestión sobre el tipo de norma que sería más adecuado adoptar. En este contexto, la idea de adoptar un convenio complementado por una recomendación fue apoyada por los representantes de los trabajadores, las organizaciones internacionales de mujeres y algunos gobiernos, por ejemplo, el de Filipinas. Otros gobiernos, como Australia, Canadá, Finlandia, India, Nueva Zelanda y el Reino Unido, se inclinaban por una recomendación. Rechazar la adopción de cualquier tipo de regulación sobre

⁴¹⁶ Entre estas organizaciones que emitieron sugerencias y propuestas podemos mencionar a la Alianza Internacional de Mujeres, la *International Co-operative Women's Guild*, el *International Council of Women*, la *International Federation of Girls Friendly Societies*, la *International Federation of University Women*, la *St. Joan's International Social and Political Alliance*, *Open Door International*, el *World Union of Women for International Concord* y la *World International League for Peace and Freedom* (WILPF) (Määttä, 2008b:111).

igualdad de remuneración era la posición de la mayor parte de los empleadores. Los argumentos esgrimidos a favor y en contra de uno y otro tipo de norma incidían, principalmente, en la situación y la estructura socio-económica de los países –sobre todo en el caso de los países en desarrollo-, así como en las prácticas y organización de los mercados de trabajo⁴¹⁷.

Otro asunto debatido fue el incremento del salario de las mujeres que se derivaría de la aplicación del principio de igualdad de remuneración. Para el gobierno de Nueva Zelanda y los representantes de los empleadores, tal incremento generaría un aumento en los costos de producción y en los precios. Para los empleadores de los países nórdicos (incluida Finlandia), la elevación de dichos costos resultaría también del incremento del absentismo laboral y de la menor permanencia de las trabajadoras en el empleo. Consecuentemente, consideraban que la igualdad salarial de hombres y mujeres podía conllevar mayor riesgo de desempleo para estas últimas⁴¹⁸. Los delegados de los trabajadores se oponían a estos argumentos, al entender que los costos de producción no debían tomarse en cuenta en la aplicación del principio de igualdad salarial.

Algunos delegados subrayaron la importancia de reconocer las consecuencias económicas que la aplicación del principio de igualdad de remuneración tendría en las políticas del Estado de bienestar. Entre ellos, los empleadores de los países nórdicos y los gobiernos de Nueva Zelanda y el Reino Unido advertían de tales consecuencias, derivadas fundamentalmente del desempleo femenino que generaría dicha aplicación. Para los trabajadores, el principio de igualdad de remuneración de hombres y mujeres no debía ignorarse con el fin de desarrollar servicios sociales, pues estos últimos eran generalmente financiados por los gobiernos, mientras que los salarios eran mayoritariamente pagados por empleadores privados (Määttä, 2008:100).

Asimismo, la determinación de los sistemas para la fijación de salarios dio lugar a posiciones contrapuestas. La discusión se centró en el denominado “salario familiar”, únicamente otorgado -como avanzamos- a los empleados varones. En particular, el gobierno de Nueva Zelanda recordó que las diferencias salariales de hombres y mujeres derivaban de factores culturales y, en particular, de las necesidades familiares, mientras el delegado de los empleadores australianos abogaba por mantener el salario familiar en aquellos países en los que formaba parte del sistema de fijación de salarios. Justificaba esta postura en las conclusiones de ciertas investigaciones en las que se demostraban que los resultados y la eficiencia de las

⁴¹⁷ OIT (1950), Actas de sesiones de la 33a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Informe V (2) pág. 331-336.

⁴¹⁸ *Ibídem*, pág. 332.

trabajadoras, así como sus necesidades y responsabilidades, eran menores que las de los hombres. Además, para este delegado, las responsabilidades de los hombres con su pareja y/o familia hacían socialmente más adecuado pagarles un salario mayor. Los delegados de los trabajadores y el gobierno de Australia apoyaron estos argumentos ⁴¹⁹. En el mismo orden de cosas, un consejero técnico de los empleadores británicos destacó la figura del trabajador “cabeza de familia” que era un elemento central en países en los que el salario mínimo del hombre era fijado -en la práctica o, en algunos casos, por ley- en el monto necesario para el propio sustento y el de sus dependientes -bien fueran estos reales o potenciales- por lo que, si se diera un salario igual a la esposa u otros dependientes, una parte desproporcionada de la renta nacional tendría que destinarse a los salarios con las consiguientes repercusiones inflacionarias. Así las cosas, sugirió que la solución a este problema podría encontrarse en asignaciones familiares mayores -obtenidas de aplicar mayores cargas impositivas- que harían innecesario pagar al padre de familia un salario mayor que el que se paga a su esposa o a sus hijos. En todo caso, no se atrevió a pronunciarse sobre la conveniencia de este procedimiento, pero si afirmó que, dichas asignaciones familiares eran, por el momento, meramente nominales y que la aplicación estricta del principio de igualdad de remuneración podría resultar en un posterior aumento salarial de los hombres trabajadores, fundado en sus obligaciones familiares especiales, generando un mayor riesgo de inflación. Con base a estos argumentos, añadió que para los empleadores del Reino Unido mantener la producción industrial sobre una base económica sana -y, por ende, del empleo y el bienestar general- era una responsabilidad central por lo que preferían ser criticados por rechazar la adopción de una norma sobre igualdad de remuneración, a que se les acusara de alentar una política irresponsable de graves repercusiones económicas. De este modo, reafirmó que, sus representados, rechazaban el texto presentado a la Conferencia y votarían en contra del convenio y de la recomendación complementaria ⁴²⁰. Los trabajadores, por su parte, mantenían que, del mismo modo que los hombres no eran discriminados sobre la base de sus responsabilidades familiares, no había ninguna razón para que lo fueran las mujeres. La delegación finlandesa calificó el “salario familiar” -pagado a los hombres trabajadores- como una injusticia social, recordando la existencia de mujeres con familia o dependientes a su cargo ⁴²¹.

Las diferentes circunstancias que caracterizaban a los países miembros determinaron que algunos delegados solicitaran que las normas para la igualdad de remuneración fueran

⁴¹⁹ *Ibidem*. Págs. 334 y 352.

⁴²⁰ *Ibidem*. Pág. 335.

⁴²¹ *Ibidem*. Págs. 340-341.

flexibles y permitieran una implementación gradual. Para los gobiernos de la India, Nueva Zelanda y el Reino Unido, por ejemplo, esta solicitud se justificaba en la diversidad de condiciones económicas y sociales de dichos países. Con espíritu conciliador, los delegados de los trabajadores propusieron la adopción de un convenio que permitiera la aplicación de este principio progresivamente, y se complementara con una recomendación en la que se estableciesen los lineamientos para su aplicación. En este sentido, el gobierno del Reino Unido propuso una enmienda para que la norma dispusiera que su aplicación se produjese “tan pronto como las condiciones nacionales lo permitan”, ya que ello haría posible tomar en cuenta las condiciones financieras y económicas existentes en ciertos países, y las dificultades técnicas a que daba lugar la aplicación del principio en determinadas regiones. Esta enmienda fue rechazada, y la oposición a la misma se fundó en que resultaría en detrimento de la finalidad del convenio, desvirtuando su naturaleza lo cual era, además, un sinsentido, puesto que el proyecto de recomendación contenía ya disposiciones que permitían la aplicación progresiva del principio⁴²². Los representantes de los trabajadores, también secundaban la flexibilidad que permitiera excepciones específicas en su aplicación, idea que el grupo de los trabajadores rechazaba, dada la naturaleza de la recomendación propuesta. Además, los empleadores estaban dispuestos a añadir excepciones basadas en “factores distintos del sexo”, lo que posibilitaría establecer diferentes remuneraciones para hombres y mujeres, aún bajo el principio de igualdad salarial⁴²³. El grupo de los trabajadores, así como el gobierno Nueva Zelanda, se opusieron a estas excepciones entendiendo que debilitaban el texto de la norma y ponían en peligro la aplicación del principio de igualdad de remuneración.

La votación relativa al tipo de norma a elaborar resultó en la aprobación de la propuesta relativa a la adopción de un convenio, complementado por una recomendación. Se rechazaba así, la propuesta de preparar un único instrumento, bien fuera, un convenio o una recomendación.

Se emprendía, a continuación, la tarea de debatir el proyecto de convenio y de recomendación complementaria que había redactado la Oficina y que serían la base para continuar con el procedimiento de doble discusión. En esta etapa el papel de las mujeres siguió siendo importante. Como señalan, Lubin y Winslow (1990:95), formaron parte de la Comisión para la igualdad de remuneración, las ya apuntadas y ya apuntadas Frieda Miller, en su calidad de

⁴²² *Ibidem*. Pág. 609

⁴²³ En este sentido, los representantes de los empleadores sugerían que el texto del Convenio incluyese la previsión de que cualquier “diferencia en las tasas salariales entre mujeres y hombres empleados, basada en cualquier otro factor diferente del sexo” fuera considerada “de acuerdo al principio de igualdad de remuneración para hombres y mujeres trabajadores por un trabajo de igual valor” (Määttä, 2008b:120).

ponente y Anne Godwin, delegada del Reino Unido, así como Dame Florence Hancock, representante de los trabajadores de este país y Anne Gertrude Stenberg, delegada de los Países Bajos. Indra Bose, representante de los trabajadores de India, declaró ante el plenario que “algunos de los representantes de los llamados gobiernos progresistas, incluido el mío, han pensado que es apropiado oponerse a un convenio para que mujeres y hombres obtengan igual remuneración por trabajo de igual valor”, apostillando que “no es necesario señalar la simple justicia de tal convenio”⁴²⁴. Florence Hancock y la francesa Simone Troisgros, asistente de la secretaria-general del Comité de Mujeres de la Confederación Cristiana de Trabajadores, insisten en la importancia de este convenio. Mientras Hancock lamentaba que “algunos empleadores no hayan aún entendido, o más probablemente, no hayan aceptado el principio de igualdad salarial”⁴²⁵, Troisgros celebró la decisión de abolir la desigualdad de los salarios entre mujeres y hombres, subrayando que las trabajadoras tenían depositadas sus esperanzas en la OIT⁴²⁶.

Finalmente, el Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (C.100) y la Recomendación sobre la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (R.90) fueron adoptados -tal como habían sido propuestos por la Comisión para la igualdad de remuneración el 29 de Junio de 1951. La votación del primero de estos instrumentos obtuvo 105 votos a favor, 33 en contra y 40 abstenciones, mientras el segundo, logró 146 votos a favor, 18 en contra y 19 abstenciones. Los representantes de los trabajadores y la mayor parte de los representantes de los delegados gubernamentales votaron a favor, mientras que los empleadores votaron mayoritariamente en contra. El Convenio 100 y la Recomendación 90 entraron en vigor en 1953.

3.3. Convenio sobre igualdad de remuneración (C.100) y su recomendación complementaria (R.90). Análisis de su contenido

El Convenio 100 es el primero de un conjunto de regulaciones⁴²⁷ que intenta desligar el género de la estructura de lo que Vosko (2009:65) denomina la “relación de empleo

⁴²⁴ OIT (1950) Actas de sesiones de la 33a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Informe V (2) pág. 354.

⁴²⁵ *Ibidem*. pág. 345-346.

⁴²⁶ *Ibidem*. Pág.336.

⁴²⁷ Instrumentos como el “Convenio relativo a la protección de la maternidad (revisado en 1952) (C.103)”, el “Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (C. 111)” y la “Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares (R.123)” fueron también parte de este grupo de normas adoptadas para fomentar una mayor inclusión en la “relación de empleo estándar” (Vosko, 2010:65).

estándar”⁴²⁸. Con este objetivo, provee un marco legal para desarrollar el principio de igualdad de retribución para hombres y mujeres por trabajo de igual valor, dirigido, principalmente, a trabajadores y trabajadoras en relaciones de empleo formal.

Esta norma, es uno de los cuatro convenios clave en materia de igualdad de género en el ámbito laboral y uno de los instrumentos que contiene y desarrolla uno de los Derechos y Principios Fundamentales incluidos en la Declaración de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo. El Convenio 100 desarrolla su mandato constitucional, conforme al cual -como señalamos- es necesario mejorar las condiciones laborales mediante el “reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor”.

El Convenio comienza estableciendo claramente su alcance y ámbito de aplicación. Como apunta Määttä (2008b:121), ya en el proceso preparatorio, la OIT subrayó la necesidad de que precisase el significado del principio de “igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor” y, en particular, las expresiones “igualdad de remuneración” y “trabajo de igual valor”. El término “remuneración” abrió un intenso debate sobre su cobertura, esto es, sobre los diferentes componentes de pago que debía incluir. En este sentido, los delgados de los trabajadores propusieron una definición amplia que abarcase tanto el salario ordinario o básico, como cualquier incremento, suplemento, margen, bonificación o adición, en efectivo o en especie. Aunque algunos empleadores mostraron su desacuerdo, la Comisión para la Igualdad de Remuneración optó por esta definición (Määttä, 2008b:121). Así, el Convenio 100 define la “remuneración” -en su Art 1.a- como “el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento pagado, en dinero o en especie por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador en concepto del empleo de este último”.

Esta amplia definición de “remuneración” trata de garantizar que la aplicación del principio de igualdad de remuneración no se limite al salario básico u ordinario, sino que todos los componentes de la remuneración sean incluidos y cubiertos, para que de ninguna manera pudieran ser objeto de restricción a través de argumentos semánticos. La definición incluye también los denominados emolumentos adicionales, aunque no se especifican sus componentes. Estos pueden abarcar -entre otras cuestiones- las prestaciones de jubilación, los beneficios del

⁴²⁸ La Relación de Empleo Estándar -o *Standard Employment Relationship* (SER)- queda definida, según Vosko (2010:54-58) por tres elementos fundamentales. El primero, una relación de empleo bilateral basada en un contrato entre empleado y el empleador. El segundo, un tiempo de trabajo estandarizado, durante el cual el trabajador cede su fuerza de trabajo a un empleador y finalmente, un tercer elemento constituido por un contrato de trabajo formal permanente o por tiempo indefinido. Así, se configura una relación de trabajo indefinida a jornada completa, donde el trabajador cede su fuerza de trabajo a un empleador -del cual recibe ordenes y supervisión directa- y a cambio del cual disfruta de acceso a múltiples beneficios y derechos derivados de dicha relación laboral, conseguidos y mantenidos gracias a la asociación sindical y la negociación colectiva.

matrimonio, los incrementos salariales para afrontar la inflación, los subsidios a la vivienda y familiares y los pagos en especie, tales como la limpieza y la ropa de trabajo. Estos emolumentos adicionales pueden determinarse en acuerdos separados (por ejemplo, a través de la ley o los convenios colectivos). Pueden ser múltiples y, en muchos casos, carecer de transparencia, siendo más difíciles de identificar que el salario básico. Así las cosas, puede resultar complejo verificar la posible discriminación por ellos generada, constituyendo -como señala Määttä (2008b:193)- un medio para establecer diferencias salariales de género que pasen desapercibidas.⁴²⁹. En tal sentido, pueden citarse las compensaciones a condiciones laborales como el aislamiento, la exposición a temperaturas extremas, riesgos o peligros, así como otros factores asociados, por lo general, a empleos masculinos. No sorprende, por lo tanto, que en las tasas salariales de estos empleos, los emolumentos o beneficios sean mayores que en las ocupaciones predominantemente femeninas.

En el proceso preparatorio del Convenio 100, la expresión “trabajo de igual valor” fue, como avanzamos, controvertida. Tres interpretaciones se plantearon entonces. Una de ellas argumentaba que las tasas salariales debían fundamentarse en el rendimiento de hombres y mujeres en trabajos de carácter comparable, mientras otra apostaba porque tales tasas se fijaran con base en el valor definido en referencia a los costos de producción o sobre el costo total para el empleador. Por último, la tercera interpretación postulaba que las tasas salariales se determinasen de acuerdo con el contenido del trabajo u ocupación e independientemente del género (Määttä, 2008b:122). Esta última fue la que se incluyó en el Convenio 100. De este modo, el principio de igualdad de retribución puede definirse sin tener en cuenta factores externos al propio trabajo o a la labor desempeñada, aplicándose a hombres y mujeres las mismas tasas cuando desempeñasen trabajos iguales o similares. Consecuentemente, las situaciones en las que ambos sexos desempeñen diferentes tareas o labores pueden generar dificultades. Dando respuesta a esta posibilidad, el Art.3.1 establece el desarrollo y aplicación por los Estados parte de métodos de evaluación, basados en el contenido de los diferentes empleos u ocupaciones, que permiten fijar tasas de remuneración para hombres y mujeres sobre una base objetiva. Esta interpretación posibilita, además, dar cobertura a aquellas ocupaciones predominantemente masculinas o femeninas, cuestión imprescindible a la luz de la segregación ocupacional de género en los mercados laborales.

⁴²⁹ Las adiciones o suplementos de la remuneración son un elemento que, como apunta Rubery (1993:6), suele favorecer el aumento de las brechas en la remuneración entre hombres y mujeres, así como entre los empleados de alto y bajo nivel.

Con todo, esta interpretación no fue plenamente apoyada por las organizaciones de mujeres que participaron en la elaboración del Convenio. Estas organizaciones proponían que el principio de igualdad de remuneración implicara “la misma tasa salarial por un trabajo de igual valor”, aunque no lograron unificar criterios al respecto. Entre estas organizaciones, la *Open Door International* planteó que la “igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor” se reemplazara por “igualdad de remuneración sin discriminación en base al sexo del trabajador”, expresión que, al igual que la empleada por la OIT, implicaba que la remuneración debía fijarse en concordancia con el trabajo desempeñando e independientemente del género. No obstante, la *Open Door International* era crítica con la fórmula de la OIT, calificándola de ambigua, al entender que las interpretaciones de la expresión “igual valor” podían ser muy variadas. Frente a estas posturas, la *St. Joan's International Social and Political Alliance*⁴³⁰ apoyó el enunciado “igual remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor”

La mayoría de los representantes de la CIT defendían esta interpretación del principio de igualdad salarial. Así, el art. 1.b del Convenio establece que la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor designa las tasas de remuneración fijadas sin discriminación en cuanto al sexo.

Dan continuidad al Convenio, las disposiciones relativas a los elementos a considerar para una correcta aplicación de la norma. Así, el Art. 2 se refiere, en primer lugar, al ámbito de aplicación del principio de igualdad de remuneración, subrayando la obligación de los Estados parte de promover y garantizar dicho principio a todos los trabajadores. Sin exceptuar, por lo tanto, a ningún trabajador, como precisa el numeral 1, del referido artículo, este alude también a su aplicación en todos los sectores de actividad económica, tanto privados como públicos. Al respecto, la Recomendación 90 complementa esta disposición, estableciendo -en sus disposiciones 1 y 2- las medidas a adoptar y sus destinatarios. En particular, la disposición 1 determina que tales medidas deben “garantizar la aplicación del principio de la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de

⁴³⁰ Esta asociación, fue fundada en Londres durante 1911 por Gabrielle Jeffrey, Kendall de Mayo y Beatriz Gatsby. Nació como una asociación sufragista, por lo que inicialmente fue conocida como la “*Catholic Women's Suffrage Society*” pero cuando, en 1918, el sufragio fue adquirido esta extendió gradualmente su función para incluir otras cuestiones que afectan a las mujeres. Así, cambio su nombre y, en 1923, paso a ser la *St. Joan's Social and Political Alliance* y paso a ser una asociación católica de hombres y mujeres que luchan por la aplicación del principio de igualdad de los sexos en la sociedad y en la Iglesia y que extiende su actividad a todos los aspectos de los derechos de las mujeres. Esta organización fue una de las fundadoras del *Liaison Committee of Women's International Organizations* (Fuente: Sitio web *The Australian Women's Register: St Joan's International Alliance*. Enlace: <http://www.womenaustralia.info/biogs/AWE0925b.htm> -Última Consulta: 27 de Abril de 2012).

igual valor a todas las personas empleadas en los servicios y organismos de la administración pública central”, “promover” su aplicación “a todas las personas empleadas en los servicios y organismos de las administraciones de los Estados unitarios o de las provincias de un Estado federal y en las administraciones locales, cuando la fijación de las tasas de remuneración sea de la competencia de estas diversas autoridades públicas”. La disposición 2, por su parte, pretende asegurar la aplicación del principio en las profesiones no mencionadas en la disposición 1, pero cuyas tasas de remuneración estén sujetas al control público. Concretamente esta segunda disposición se refiere a la fijación de las tasas en el caso de los salarios mínimos u otros, en las industrias y servicios cuyas tasas sean fijadas por las autoridades públicas, en las industrias y empresas de propiedad pública o sujetas al control de las autoridades públicas y, cuando fuese pertinente, a los trabajos derivados de contratos celebrados por las autoridades públicas. Así, se puede observar -como lo hacen Thomas y Horii (2003:97)- que las obligaciones de los Estados parte devienen de los métodos nacionales de determinación del salario. Estas obligaciones, por lo tanto, se limitan a los supuestos en los que los gobiernos pueden influir -directa o indirectamente- en el nivel de los salarios.

En los ámbitos en los que los gobiernos no intervienen, ni directa ni indirectamente en la negociación de los salarios, el art. 2.2 exige a los Estados que promuevan la aplicación del principio de igualdad de remuneración a través de una legislación específica o de la negociación colectiva. De este modo, dispone los medios para implementar el principio de igualdad salarial, una cuestión que suscitó significativas divergencias en el proceso preparatorio. Estas divergencias giraron en torno a dichos medios. Como apunta Määttä (2008b:132), los Estados se manifestaron a favor o en contra de uno u otro medio e, incluso, se inclinaban por una combinación de ambos. Canadá, Finlandia y el Reino Unido -por ejemplo- se oponían a que el principio de igualdad de remuneración fuera aplicado mediante la legislación. Para el primero de estos países, la educación y la negociación colectiva posibilitarían una aplicación más eficaz, mientras el recurso a la legislación podría acarrear dificultades para algunos sectores industriales. En este sentido, el gobierno del Reino Unido insistió en dos cuestiones: por un lado, que la aplicación legislativa podía ser problemática en aquellos países con escasa experiencia en la materia y, por otro, que los sistemas existentes para la fijación de salarios no eran susceptibles de la aplicación de este principio. El gobierno finlandés apostó por una aplicación a través de convenios colectivos.

En todo caso, la aplicación del principio de igualdad de remuneración mediante la negociación colectiva, así como el papel a desempeñar entonces por los Estados, también

dividía a los actores implicados⁴³¹. Mientras el gobierno australiano insistía en las dificultades que esta aplicación plantearía en algunos países, los empleadores destacaban la importancia de que el Estado no interviniese en la negociación colectiva. Esta última postura recibió el apoyo del gobierno británico, quien, reconociendo su responsabilidad en la aplicación de las normas internacionales, advertía de su ausencia en el proceso de fijación de salarios, establecidos mediante convenios colectivos. Fue el gobierno de la India el que planteó un enfoque conciliador, sugiriendo que la aplicación del principio de igualdad de remuneración se materializase tanto a través del desarrollo de una legislación específica, como de la negociación colectiva e, incluso, mediante su combinación. Además, propuso que para su consecución se aceptase cualquier otro método adecuado para la fijación de salarios. Tras este debate, el gobierno de Canadá flexibilizó su postura y aceptó que la ejecución de las normas internacionales sobre igualdad de remuneración se materializase a través de medios legislativos, de convenios colectivos o de una combinación de ambos, dependiendo de su adecuación a los diferentes países. También el gobierno del Reino Unido optó por la flexibilidad e hizo un llamamiento al resto de los representantes para que apoyaran esta opción. Finalmente, la Comisión para la Igualdad de Remuneración redactó un art. 2.2., en el que se establece de igualdad salarial debe ser aplicado por medio de “la legislación nacional”, “cualquier sistema para la fijación de la remuneración, establecido o reconocido por la legislación”, “contratos colectivos celebrados entre empleadores y trabajadores” o “la acción conjunta de estos diversos medios”. Con todo, en la disposición 3 de la Recomendación 90 se evidencia la inclinación de la CIT por una aplicación basada en el desarrollo de una legislación específica, al apuntar que la aplicación general del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor deberá garantizarse -siempre que sea compatible con los sistemas establecidos para fijar las tasas de remuneración- por medio de disposiciones legislativas.

Uno de los aspectos más importantes del Convenio 100 se encuentra en su Art.3, numeral 1, en el que se apunta que los Estados parte deben “...adoptar medidas para promover la evaluación objetiva del empleo, tomando como base los trabajos que éste entrañe...”. Esta disposición afecta directamente al sentido y alcance del principio de igualdad de remuneración, siendo clave, por lo tanto, para la adecuada aplicación de este instrumento. Como se señaló, el Art. 1, letra b, establece que dicho principio debe aplicarse no solo a puestos de trabajo iguales,

⁴³¹ En los países industrializados es bastante común incluir los asuntos relacionados con la igualdad de remuneración en las negociaciones de los convenios colectivos. Aunque esta es una tendencia positiva, pues incentiva la negociación entre los actores sociales a este respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2007:85) advierte que delegar por completo el asunto de la igualdad de remuneración a la negociación colectiva, entraña el riesgo de que se supediten a otros intereses.

sino también a aquellos que, aún siendo diferentes, tienen el mismo valor. Así, la correcta determinación del valor del empleo u ocupación, mediante una evaluación objetiva -sin sesgos de género- de las tareas que entraña, resulta imprescindible para la apropiada aplicación del Convenio. De esta cuestión fueron conscientes los delegados presentes en los debates de la CIT, por lo que la mayor parte apoyó la inclusión de este artículo (Mättä, 2008b:127).

Con todo, determinar el alcance del principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor sigue siendo una cuestión compleja. De hecho, la OIT (2008b:02) ha observado que incluso la “Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)”, advirtiendo de las dificultades de aplicación de tal principio, destaca la falta de comprensión del significado de la expresión “trabajo de igual valor”. Así, la CEACR adoptó -en 2006- una *Observación general* sobre la igualdad de remuneración conforme al Convenio 100, con el objeto de facilitar la interpretación de la referida expresión. Para ello, según la Comisión “resulta fundamental comparar el valor del trabajo efectuado en tareas diferentes y que, no obstante, puede exigir calificaciones y aptitudes diferentes e implicar responsabilidades o condiciones de trabajo diferentes, estas son, sin embargo, del mismo valor.

La CEACR también afirmaba que, aunque el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor era ampliamente aceptado y entendido, su alcance y ámbito de aplicación eran, en la práctica, más difíciles de comprender. En dicha Observación, también se hizo notar que el ordenamiento jurídico de algunos países mantenía vigentes disposiciones legales que restringían la aplicación del principio de igualdad de remuneración tal como se encontraba en el Convenio No.100, fallando así en dar expresión legal al concepto de “trabajo de igual valor”. Esto, representa un enorme obstáculo para la erradicación de la discriminación salarial género, por lo que, la Comisión, solicitó a dichos países que adoptaran medidas para enmendar su legislación, de modo que, esta, no solo dispusiera la igualdad de remuneración por un trabajo igual, o similar, sino que también prohibiera la discriminación salarial en situaciones en las que hombres y mujeres realizaran trabajos completamente diferentes, que, sin embargo, tienen el mismo valor (OIT 2009c: 37).

Así, el Art. 3.1, al prever la adopción de medidas para “promover la evaluación objetiva del empleo tomando como base los trabajos que este entrañe”, instituye los métodos de evaluación objetiva del empleo como herramienta indispensable para la determinación del valor de cada tarea y ocupación, siendo, en consecuencia, clave para determinar el alcance del principio de igualdad de remuneración. En todo caso, esta determinación encierra una gran complejidad, pues la comparación entre las diferentes ocupaciones o empleos y su valoración

pueden realizarse sobre la base de criterios subjetivos, contraviniendo espíritu y objetivo de la norma. Las dificultades son consecuencia sobre todo de valoraciones estereotipadas de las diferentes tareas, sectores de actividad y trabajos en los que, debido a la segregación sexual motivada por actitudes tradicionales fuertemente arraigadas, participan hombres y mujeres.

Para determinar que dos empleos -diferentes en su contenido- tienen igual valor, se requiere un método de evaluación que, como señala la OIT (2011a:17), contribuyen a establecer el valor relativo de los empleos y una remuneración justa. En el contexto de la igualdad de remuneración, estos métodos permiten garantizar que en aquellos empleos en los que predominan las mujeres o en los que dominan los hombres, pero con actividades, habilidades, competencias o responsabilidades de igual valor, se reciba la misma remuneración. De este modo, elaborar y aplicar correctamente los métodos de evaluación es tan importante como su contenido. En definitiva, el avance en el ámbito de la igualdad de remuneración requiere -como apunta la disposición 5 de la Recomendación 90- establecer unos métodos de fácil uso y acceso que permitan comparar el valor de diferentes empleos, sin tomar en cuenta -directa o indirectamente- el sexo del trabajador⁴³². Este debe ser el primer paso para contrarrestar la subestimación de los “trabajos femeninos” (OIT, 1994:54).

El Art. 3.2 establece que los métodos de evaluación podrán decidirlos las autoridades competentes cuando se trate de fijar tasas de remuneración o, por las partes contratantes, cuando dichas tasas se fijen por contratos colectivos. El Convenio es, por lo tanto, flexible, al permitir que sean los responsables de determinar los salarios los que tomen las decisiones más adecuadas sobre los métodos de evaluación y que la intervención del Estado dependa del sistema de fijación de salarios en cada país. Durante los debates, el grupo de los trabajadores propuso una enmienda para que el texto del Convenio estableciese que “...las diferencias entre las tasas de remuneración que correspondan, independientemente del sexo, a diferencias que resulten de dicha evaluación objetiva de los trabajos que han de efectuarse, no deberán considerarse contrarias al principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.” A pesar de la oposición de los empleadores, la enmienda fue adoptada, incorporándose al Convenio (Art. 3.3).

⁴³² Como parte del Plan de Acción de la OIT sobre la eliminación de la discriminación (2004-2007), la OIT publicó, en 2008, “Promoción de la igualdad salarial por medio de la evaluación no sexista de los empleos: guía detallada” Esta publicación busca orientar a los Estados miembros en el establecimiento de métodos objetivos de evaluación del empleo y establece las etapas que debe cumplir cualquier proceso de evaluación de los puestos de trabajo para asegurar que es objetivo, justo y libre de todo sesgo de género. Así, en primer lugar, debe definirse una escala de valoración objetiva y luego, asignar puntos a los empleos en base a la valoración de ciertos sub-factores previamente establecidos. Estos factores son, en general, las calificaciones, las aptitudes, la responsabilidad, el empeño y las condiciones de trabajo. Posteriormente, es necesario determinar -mediante el cálculo de puntos atribuidos a cada empleo- aquellos empleos de igual valor. Finalmente, se agrupan los empleos en intervalos precisos. Cuando dos puestos tienen la misma puntuación, merecen igual remuneración (OIT, 2007:82).

El Art. 4 de este instrumento prevé la cooperación entre los Estados miembros y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con el fin de asegurar la eficaz y correcta aplicación del principio de igualdad de remuneración. Durante los debates previos a su adopción, los delegados de los trabajadores destacaron la importancia de la intervención estatal, sobre todo en aquellos casos en que no lograran encontrar una solución o llegar a un acuerdo para la fijación de los salarios con los empleadores. Esta posición fue apoyada especialmente por las organizaciones de mujeres que, durante los debates de la CIT, insistieron en la transcendencia de la cooperación entre los actores sociales para lograr una adecuada aplicación del principio de igualdad de remuneración (Määttä, 2008b: 134-135).

Junto con las disposiciones apuntadas previamente, la Recomendación 90 incide en la formación profesional como elemento fundamental en la consecución de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, cuestión ausente del Convenio. Así, en su disposición 6, literal a, insta a los Estados a adoptar medidas que garanticen "...a los trabajadores de uno u otro sexo, facilidades iguales o equivalentes, en materia de orientación profesional o de consejos profesionales, de formación profesional y de colocación". Asimismo, en su literal b, apuesta porque adopten también medidas para fomentar el aprovechamiento femenino de estas herramientas.

En el mismo orden de cosas, la aplicación del principio de igualdad de remuneración se hace depender, por un lado, de la intensificación del rendimiento de las trabajadoras, para lo cual la Recomendación insta a los Estados a establecer "servicios sociales y de bienestar que correspondan a las necesidades de las trabajadoras, especialmente de aquellas que tengan (disposición 6.c). Por otro lado, entendiendo que la segregación laboral, con base en el género, es -como se avanzó- un factor determinante de la desigualdad salarial, esta Recomendación trata de reducir su impacto. En tal sentido, propone que se adopten medidas que promuevan un acceso más equitativo de la mano de obra masculina y femenina a las diversas profesiones y funciones, "a reserva de las disposiciones de la reglamentación internacional y de la legislación nacional relativas a la protección de la salud y al bienestar de las mujeres" (disposición 6, literal d). Resulta llamativo que esta disposición limite o restrinja el trabajo femenino en ciertas áreas y, particularmente, en aquellas objeto de una protección especial. Así pues, el cambio de dirección que la Organización Internacional del Trabajo emprende en este período, al encaminar sus acciones hacia la igualdad de derechos, no le impide seguir manteniendo el viejo enfoque de la protección.

La Recomendación 90 promueve también el reconocimiento y divulgación del principio de igualdad de remuneración, destacando -en su disposición 3, numeral 2- la responsabilidad de las autoridades públicas de adoptar todas las medidas necesarias para que empleadores y trabajadores tengan pleno conocimiento de las disposiciones legislativas y puedan ser asesorados respecto a la aplicación de dichos principio. En idéntico sentido, su disposición 7 apuesta por “desplegar todos los esfuerzos posibles para inculcar en la opinión pública las razones por las que debiera aplicarse el principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor”.

3.4. Aplicación del Convenio 100: Medidas para la implementación del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres

Las diferencias de remuneración entre mujeres y hombres son -como se ha observado- el resultado de un conjunto de factores que en sus interacciones tienen, como afirma Chicha (2006:07), un efecto acumulativo en la situación de desventaja de las mujeres trabajadoras, por ello, es importante que existan políticas específicas para atacarlos. En este sentido, la aplicación efectiva del principio de igualdad salarial exige examinar las características de los empleos desde un nuevo ángulo, modificar la percepción que se tiene del trabajo de las mujeres, revisar los sistemas de remuneración vigentes y aumentar los salarios de los empleos femeninos, lo que requiere una inversión en tiempo, recursos económicos y capital humano especializado por lo que es necesario contar con una estrategia coordinada y medidas de naturaleza diversa que permita afrontar todas las facetas de la desigualdad. Este alto nivel de complejidad ocasionó que, como se verá más adelante, las primeras medidas en favor de la igualdad salarial – adoptadas a finales de la década de los sesenta e inicios de los setenta – tuvieran procesos de implementación prolongados y costosos. Con el tiempo, no obstante, se han establecido metodologías más sencillas que facilitan su puesta en práctica, permitiendo que, cada vez, sean más los Estados y actores sociales que las pongan en práctica.

Así, se procederá en primer lugar y tal como lo exige el objeto de esta investigación, a profundizar sobre las medidas legislativas adoptadas por los Estados miembros, prestando especial atención al modo en que, estos, incorporan a su legislación interna el contenido de los instrumentos internacionales para la igualdad de remuneración de la OIT. Luego, se procederá a explorar brevemente, algunas otras medidas implementadas por los Estados y los actores sociales que buscan hacer efectiva la igualdad de remuneración.

3.4.1. Medidas legislativas

Las medidas legislativas para la tutela del principio de igualdad de remuneración han sido -en concordancia con las disparidades estatales- muy diversas. La legislación nacional pone de manifiesto diferencias importantes en la aplicación de dicho principio, con todo, se puede afirmar que, por lo general, se han logrado algunos progresos en la materia. Así, existen países como Argentina⁴³³, Canadá⁴³⁴, Australia⁴³⁵, Reino Unido⁴³⁶ y Países Bajos⁴³⁷ que adoptaron una legislación específica hace varias décadas. Frente a ellos, en otros Estados donde no existían normas, o tal legislación era inadecuada, se han dado pasos para mejorarla. Así ocurrió, por ejemplo de Eslovaquia, donde, en 2007, se amplió el alcance del principio de igualdad de remuneración para hombres y mujeres previsto en la legislación para armonizarlo con el contenido del Convenio No.100. Entonces, el Art. 119.3 de su Código del Trabajo, en el que se garantizaba la igualdad de salarios para un trabajo realizado en las “mismas condiciones laborales, y cumplido con equivalentes niveles de eficacia y resultados”, fue enmendado para garantizar “la igualdad de salarios entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor”⁴³⁸.

⁴³³ Normas específicas contra las diferencias de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina existen en Argentina desde 1976. Actualmente, la aplicación del principio de igualdad de remuneración es garantizada mediante la *Ley núm. 20392 sobre igualdad entre la mano de obra masculina y la femenina* (Boletín Oficial, 1973-05-29) (Fuente: Natlex. Base de datos de legislación nacional sobre trabajo, seguridad social y derechos humanos conexos, administrada por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT).

⁴³⁴ La legislación canadiense vigente en esta materia fue adoptada en 1986, la “SOR/86-1082: *Equal Wages Guidelines, 1986*” establece las directrices que han de seguirse para la evaluación razonable de los empleos en cumplimiento de la “*Canadian Human Rights Act*” que prevé el principio general de igual salario por trabajo de igual valor. Sin embargo, la CEACR advierte, en su informe de 2011 de la CEACR refiere que, la comisión ya ha advertido en anteriores observaciones de varias jurisdicciones canadienses donde no se da pleno cumplimiento al principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor pues la legislación local se limita a establecer la igualdad de remuneración a cambio del mismo trabajo, un trabajo similar o a un trabajo esencialmente similar. Este es el caso, por ejemplo, en Alberta, Columbia Británica, Terranova y Labrador, Saskatchewan, Territorios del Noroeste y el Yukón (Informe de la CEACR. OIT, 2011:458).

⁴³⁵ En Australia es la *Local Government Act 1989. No. 11* la normativa contentiva del principio de igualdad de remuneración a cambio de trabajo de igual de valor (Fuente: Natlex. Base de datos de legislación nacional sobre trabajo, seguridad social y derechos humanos conexos, administrada por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT).

⁴³⁶ En el Reino Unido, es la *Equal Pay Act*, de 1970 -con sus subsecuentes enmiendas y modificaciones- el instrumento que prohíbe la discriminación salarial entre hombres y mujeres. No obstante, un instrumento diferente se encarga de tutelar la igualdad de remuneración en Gibraltar. Así, es la *Employment (Amendment) Ordinance 1989. No. 23*, donde se prevé la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor (sección 52C). Este principio se ve reforzado por lo dispuesto en la sección 52D de esta norma, donde se establece que las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas contrarias al principio de igualdad de trato o el principio de igualdad de remuneración, no surtirán efecto (*Ídem*).

⁴³⁷ En los Países Bajos, la “*Equal Wages for Women and Men Act (Staatsblad, 1975, No. 129)*” establece el derecho de los trabajadores de uno u otro sexo, a recibir la misma remuneración a cambio de trabajo de valor (*Ídem*).

⁴³⁸ La enmienda realizada por la “Ley núm. 348/2007 Coll” establece -en su art. 119, numeral 2- que hombres y mujeres tienen derecho a igual salario a cambio de trabajo similar o de igual valor, entendiendo como tal “un

En el ámbito regional, la igualdad de remuneración de hombres y mujeres es garantizada tanto en el Derecho originario, como en el Derecho derivado de la UE. Por un lado, el artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y le adjudica a la misma igual “valor jurídico que los tratados”. A su vez, la Carta recoge, entre dichos derechos y principios, el de igualdad ante la ley (art.20), el de no discriminación por razón de sexo (art. 21) y, expresamente, el de igualdad entre hombres y mujeres, estableciendo al respecto que esta igualdad “deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución”. En este mismo sentido, el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone, en su art. 157.1 que “cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor” -incorporando así el principio contenido por el Convenio No.100 de la OIT-. Por otro lado, e incorporando lo dispuesto en estas previsiones del Derecho originario de la UE, el Derecho derivado – conformado por las Directivas comunitarias- consagra y garantiza el principio de igualdad de remuneración, principalmente a través de la *Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de Julio de 2006, relativo a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, con efecto desde el 15 de agosto de 2009*, cuyo Art.4 dispone que para un mismo trabajo o para un trabajo al que se atribuye un mismo valor, se eliminará la discriminación directa e indirecta por razón de sexo en el conjunto de los elementos y condiciones de retribución y añade que cuando se utilice un sistema de clasificación profesional para la determinación de las retribuciones, este deberá estar basado en criterios comunes a los trabajadores de ambos sexos, estableciéndose de forma que no incluya ningún tipo de discriminación por razón de sexo. En virtud de lo expuesto, la UE mantiene una política exterior que exige a los países candidatos y candidatos potenciales a la adhesión el cumplimiento del acervo de la Unión y el compromiso de respetar los derechos humanos, incluidos los derechos de la mujer y la igualdad de género⁴³⁹.

trabajo de idéntica o comparable complejidad, responsabilidad y dificultad, realizado en idénticas o comparables condiciones de trabajo y con idénticos o comparables resultados y productividad para el mismo empleador”. Además, este mismo artículo, en su numeral 3, prevé que el método de evaluación utilizado para determinar el valor de los empleos “deberá basarse en los mismos criterios para hombres y mujeres, sin discriminación de sexo”. Permite además que el empleador haga uso de otros métodos o criterios objetivos de evaluación del empleo, aparte de los previstos en el numeral anterior, siempre que estos puedan ser aplicables a todos los trabajadores independientemente del sexo. Sin embargo, la CEACR solicitó al Gobierno Eslovaco definir con mayor precisión la expresión “condiciones comparables de trabajo, eficacia y resultados” y, especialmente aclarar si esta admite la comparación de distintos empleos realizados por hombres y por mujeres que, aún siendo de naturaleza distinta, tengan el mismo valor (OIT, 2011c:469).

⁴³⁹ Este es el caso, por ejemplo, con la candidatura de Turquía. Uno de los principales reclamos que hace el Parlamento Europeo para hacer viable su posible adhesión es la incorporación al texto constitucional de la igualdad de género y que este consolide “los derechos humanos de las mujeres [...] como derechos individuales”

Esto ha motivado avances en países como Rumania que, previo a su incorporación en 2007, incorporó plenamente en su legislación el principio de igualdad de remuneración para hombres y mujeres a cambio de un trabajo de igual valor⁴⁴⁰. También en el contexto de la UE, un país que reformuló sus disposiciones legislativas para reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres y armonizar su legislación nacional con la, ya referida, Directiva núm. 2006/54/EC sobre la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato de hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, fue Chipre⁴⁴¹.

Los progresos en esta área se extienden también a otras latitudes geográficas. En Kenia, por ejemplo, se observaron importantes adelantos con la adopción -en 2007- de un nuevo código laboral⁴⁴². Este contiene, en su parte II, relativa a los principios generales, el principio de igualdad salarial por un trabajo de igual valor (disposición 5.4). Sin embargo, Kenia es uno de los países que no ha ratificado aún el Convenio No.156 de la Organización Internacional del Trabajo sobre igualdad de trato y oportunidades para los trabajadores con responsabilidades familiares, lo que limita las posibilidades de que sus avances legislativos se traduzcan en resultados prácticos.

En América Latina también se observan algunos progresos, debiendo destacarse el caso de Ecuador⁴⁴³. Este país adoptó -en 2008- una nueva Constitución, en la que se incluye

(Resolución de 21 de mayo de 2008 sobre el informe de la Comisión sobre los progresos de Turquía en 2007). En todo caso, el Parlamento Europeo, en uno de sus informes a este respecto, subraya que el marco legislativo en materia de derechos de las mujeres se encuentra prácticamente completado. En este sentido, el Gobierno turco se ha encargado de promulgar leyes, estatutos, documentos de estrategia, planes de acción nacionales y protocolos sobre cuestiones tan importantes como la prevención de la violencia contra la mujer, la escolarización de las niñas, la erradicación del analfabetismo entre las mujeres y el aumento de participación de las mujeres en el mercado laboral. En todo caso, como este proceso se encuentra aún en etapa preliminar, el Parlamento advierte que, aun cuando reconoce este cambio positivo, es cuidadoso y no ignora las deficiencias pasadas de Turquía (Parlamento Europeo, 2012 “Informe sobre las perspectivas para las mujeres en Turquía de cara a 2020 (2011/2066(INI):Pág. 15).

⁴⁴⁰ En Rumanía, es la “Ley 200/202 de Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres” la que, en su Art. 4º, garantiza la igualdad de remuneración de hombres y mujeres por trabajo de igual valor (Boletín Oficial de Rumania, Parte I, no 135 /14 02 2005, sobre la base del artículo V de la Ordenanza del Gobierno no. 84/2004 para la modificación y finalización de la Ley núm. 202/2002 sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, aprobado con modificaciones y complementos a través de la Ley núm. 501/2004”, publicada en el Boletín Oficial de Rumania, Parte I, no. 1092-17 noviembre de 2004 (Fuente: Natlex. Base de datos de legislación nacional sobre trabajo, seguridad social y derechos humanos conexos, administrada por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT).

⁴⁴¹ En uno de sus informes, la CEACR (OIT, 2011c:461) señala que Chipre llevó a cabo dichas reformas mediante la adopción de la “Ley núm. 38, I, de 2009 (enmienda), sobre la igualdad de la remuneración entre hombres y mujeres por el mismo trabajo y por un trabajo de igual valor, que enmienda la ley núm. 177, I, de 2002, y la ley núm. 193, I, de 2004 (leyes básicas), sobre la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres” (Fuente: *Ídem.*)

⁴⁴² La “*Employment Act, 2007* (No. 11 of 2007)” de Kenia entra en vigor el 02 de junio de 2008 y es publicada en la “*Kenia Gazette Supplement*”, No. 38 del 27 de mayo de 2008 (*Ídem.*).

⁴⁴³ Así lo dispone expresamente la Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 326 (Constitución de la República de Ecuador de 2008. Registro Oficial el 20 de octubre de 2008. Enmendada el 7 de Mayo de 2011).

específicamente el derecho a la “igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor”. Igualmente, Chile ha modificado su legislación para resguardar el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, introduciendo -en 2009- algunos cambios en el Código del Trabajo⁴⁴⁴. No obstante, estos cambios se limitan -como señala el informe de la CEACR (OIT, 2011c:459)- a garantizar el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres que realicen el mismo trabajo, sin incluir el trabajo de igual valor. Así pues, el avance chileno no es plenamente satisfactorio.

La legislación sobre igualdad de remuneración también ha sido modificada en Arabia Saudita. La CEACR venía solicitando al gobierno que diera plena expresión legislativa al principio de igualdad de remuneración entre mujeres y hombres por un trabajo de igual valor, pues su Código del Trabajo, de 2006, no hacía referencia explícita a este principio (OIT, 2011c:447). Con todo, en septiembre de 2010, adopta la *Ordenanza ministerial núm.2370/1, en la que se establece la prohibición de toda discriminación entre trabajadores hombres y mujeres por un trabajo de igual valor*.

Estos progresos no impiden que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones advierta -en su informe de 2011- de la persistencia de numerosos desafíos en materia de legislación (OIT, 2011c). Catorce países -entre ellos, Estados Unidos- aún no han ratificado el Convenio 100. Otros, aunque lo han hecho, no reflejan plenamente en su legislación el principio de “igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor”. Así ocurre, por ejemplo, en Afganistán⁴⁴⁵, Jordania⁴⁴⁶ y Trinidad y Tobago⁴⁴⁷.

⁴⁴⁴ En Chile, la Ley núm. 20348 se encarga de garantizar el derecho a la igualdad de remuneración e introduce algunas modificaciones al Código del Trabajo para hacerlo efectivo (Fuente: Natlex. Base de datos de legislación nacional sobre trabajo, seguridad social y derechos humanos conexos, administrada por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT).

⁴⁴⁵ La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones advierte en uno de sus informes que, aún cuando algunas disposiciones del Código de Trabajo de Afganistán -Arts. 8; 9.1; 59.4, y 93- leídas conjuntamente ofrecen protección contra la discriminación sexual respecto de la remuneración, no reflejan plenamente el principio de igualdad de remuneración a cambio de trabajo de igual valor contenido en el Convenio 100 de la OIT. En consecuencia, la comisión solicita al gobierno afgano que adopte medidas para enmendar el Código de Trabajo e incluya previsiones explícitas garantizando el derecho de hombres y mujeres a recibir igual remuneración a cambio de trabajo de igual valor (OIT, 2011c:445).

⁴⁴⁶ Un informe de la CEACR señala que la constitución de Jordania - en su art. 23.ii, lit.a- establece que “todos los trabajadores recibirán salarios apropiados a la cantidad y calidad del trabajo realizado”, no obstante esta previsión es mucho más limitada que el principio de igualdad de remuneración desarrollado por el Art.1.b del Convenio 100 de la OIT. La comisión también señala que, aunque en su Código del Trabajo se definen las nociones de “salario” y “trabajador”, no se incluye disposición alguna donde expresamente se establezca el derecho de hombres y mujeres a la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Este Código del trabajo fue modificado en 2008 por la “Ley núm. 48/2008”, sin embargo no se introdujo en dicha oportunidad ningún cambio para mejorar este aspecto. En consecuencia, la CEACR, en reiteradas ocasiones, ha llamado la atención del gobierno de Jordania sobre la ausencia de garantías que, respecto a la igualdad de remuneración, existe en su constitución y en el código del trabajo (OIT, 2011c:491).

Además, en algunas legislaciones se limita la igualdad de remuneración a trabajos iguales o similares. Este sería el caso de la legislación de países como Azerbaiyán⁴⁴⁸, Burundi⁴⁴⁹, la República Democrática del Congo⁴⁵⁰, Egipto⁴⁵¹, Fiyi⁴⁵², Kazajistán⁴⁵³, Mozambique⁴⁵⁴ Panamá⁴⁵⁵

⁴⁴⁷ En Trinidad y Tobago, la “Ley sobre Igualdad de Oportunidades” -adoptada en el año 2000- prohíbe la discriminación laboral, incluso en lo que respecta a la remuneración. Sin embargo, esta norma no incluye disposición alguna garantizando el principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (OIT, 2011c:515)

⁴⁴⁸ El gobierno de Azerbaiyán, ha recibido reiteradas advertencias por parte de la CEACR pues no han sabido reflejar adecuadamente el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor ni en la legislación, ni en los convenios colectivos. Así, en una observación de 2008, la Comisión señala que la “Ley para la garantía de la igualdad de género” -adoptada en 2006-, limita la aplicación del principio de igualdad salarial entre hombres y mujeres a aquellos casos en que estos trabajen en igualdad de condiciones, dentro de la misma empresa y con la misma calificación. A este respecto la Comisión señala que esto no permite la comparación entre diferentes trabajos o entre trabajos realizados en diferentes empresas que, sin embargo, pueden ser de igual valor (OIT, 2011c:451).

⁴⁴⁹ En Burundi, tanto el artículo 57 de la Constitución, como el artículo 73 del Código del Trabajo, establecen establecer la igualdad de remuneración, pero solo, a cambio de un trabajo igual. Esto, como advierte la CEACR (OIT, 2011c:457), no refleja plenamente el amplio alcance que quiere dar del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, establecido en el Art.1 del Convenio 100 de la OIT.

⁴⁵⁰ El Código del Trabajo de la República Democrática del Congo establece -en su art.86- que, en igualdad de condiciones de trabajo, calificaciones y rendimiento profesional el salario debe ser igual para todos los trabajadores con independencia del origen, del sexo o de la edad. De conformidad con el Convenio 100, hombres y mujeres tienen derecho a una remuneración igual, no sólo cuando tienen las mismas condiciones de trabajo, calificaciones y rendimiento, sino también cuando sus calificaciones profesionales, condiciones laborales y el trabajo realizado sean diferentes, pero con el mismo (OIT, 2011c:464).

⁴⁵¹ Los artículos 35 y 88 de la Ley del Trabajo egipcia, adoptada en 2003, prohíben la discriminación salarial entre hombres y mujeres pero se limitan a aquellos casos donde existen “condiciones de trabajo análogas”. En este sentido, los informes de la CEACR (OIT, 2011c:468) advierten que dicha legislación restringe la plena aplicación del principio de igualdad de remuneración para un trabajo de igual valor, con lo que obstaculiza los posibles avances en materia de igualdad salarial de hombres y mujeres.

⁴⁵² Al referirse al caso de Fiyi, la CEACR (OIT, 2011c:470) apunta que, el art.78 de la “Promulgación de Relaciones de Empleo”, adoptada en 2007, no da plena expresión legislativa al principio de igualdad de remuneración contenido en el Convenio No.100, pues limita la comparación de la remuneración a hombres y mujeres que tienen las “mismas calificaciones o calificaciones esencialmente similares” empleados en las “mismas circunstancias o en circunstancias especialmente similares”. La Comisión recuerda que esta legislación no sólo debería prever la misma remuneración por un trabajo igual, el mismo o similar, sino también abordar situaciones en las que hombres y mujeres realizan trabajos distintos, que requieren calificaciones diferentes e implican circunstancias distintas, pero que, sin embargo, constituyen trabajo del mismo valor (OIT, 2011c:470).

⁴⁵³ Kazajistán, constituye un caso de reiterado incumplimiento pues -como señala la comisión en uno de sus informes (OIT, 2011c:492)- la CEACR ha hecho a este gobierno reiteradas solicitudes para que modifique su legislación sobre igualdad de remuneración pues, el art.7.2 del Código del Trabajo de 1999 limitaba el contenido del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, tal como se encuentra contenido en el Convenio 100. Dicho Código fue reformado en 2007 y, sin embargo, esta deficiencia no se subsana. El art.22.5 se limita a establecer que todo empleado tiene derecho “al mismo salario por el mismo trabajo sin discriminación alguna” sin incluir nada respecto al valor del trabajo o específicamente acerca de la discriminación sexual.

⁴⁵⁴ El gobierno de Mozambique ha recibido reiteradas solicitudes por parte de la CEACR para que modifique el contenido del art.108 de la “Ley núm. 23/2007 del Trabajo”, que se limita a establecer la igualdad salarial a cambio de trabajo igual. Sin embargo en las memorias de su Gobierno no consta ningún desarrollo legislativo en esta materia (OIT, 2011c:500).

⁴⁵⁵ En Panamá, el código del trabajo, en su art.10, se limita a garantizar la igualdad de remuneración por un “trabajo igual”, por lo que la CEACR solicitó a su gobierno que adoptara las medidas necesarias para dar plena expresión legislativa al concepto de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un “trabajo de igual valor”, contenido en el Convenio 100. En respuesta, el gobierno panameño extendió una comunicación señalando que los avances a este respecto se habían visto obstaculizados pues los interlocutores sociales no habían logrado alcanzar el consenso necesario para llevar a cabo las modificaciones del Código del Trabajo (OIT, 2011c:504).

y la República Bolivariana de Venezuela⁴⁵⁶. Asimismo, la legislación de Burkina Faso⁴⁵⁷, la República Dominicana⁴⁵⁸, Filipinas⁴⁵⁹, Guyana⁴⁶⁰, Jamaica⁴⁶¹, Ruanda⁴⁶² y la República Árabe de Siria⁴⁶³, incorpora la noción de “igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor”,

⁴⁵⁶ En la República Bolivariana de Venezuela, el principio de igualdad de remuneración se encuentra garantizado en el art.11 de la “Ley de igualdad de oportunidades para la mujer “. Sin embargo, se limita a garantizar dicha igualdad a cambio de igual trabajo pero no incluye el concepto más amplio de igual “valor” (Ley de igualdad de oportunidades para la mujer. Gaceta Oficial, 1993-09-28, núm. 4635, extraordinario, Pág.6 Enmienda el 26 de Octubre de 1999) Sin embargo, el Informe de la CEACR de 2011 no hacía ninguna observación al respecto.

⁴⁵⁷ El caso de Burkina Faso es, como señala la CEACR (OIT, 2011c:456), bastante complejo, ya que el Código del Trabajo, adoptado en 2004, no reflejaba claramente el principio de igualdad de Remuneración del Convenio 100 y contenía previsiones contradictorias. Así, al mismo tiempo que consagraba explícitamente el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, preveía -en su art.175- la igualdad salarial independientemente del sexo, en iguales condiciones iguales de trabajo, de calificaciones profesionales y de rendimiento. Para aclarar esta contradicción la Comisión dirige una comunicación a este Estado miembro advirtiéndole que, como indica la experiencia, la exigencia de “condiciones iguales de trabajo, calificaciones profesionales y de rendimiento” puede servir como pretexto para pagar salarios inferiores a las trabajadoras. En 2008, el referido Código del Trabajo fue revisado y se adopta la “Ley núm. 028-2008/AN, de 13 de mayo de 2008, por la que se establece el Código del Trabajo”, no obstante las disposiciones relacionadas con la igualdad de remuneración del código anterior se mantienen -en su Art.182-, reproduciendo la contradicción. La CEACR considera que es lamentable que el Gobierno no haya aprovechado la oportunidad de elaborar un nuevo Código del Trabajo para adoptar disposiciones conformes al Convenio 100.

⁴⁵⁸ En República Dominicana, un nuevo texto constitucional fue aprobado el 26 de enero de 2010. El art.62, párrafo 9 de este texto garantiza “el pago de un salario igual por un trabajo de igual valor, sin discriminación basada en el sexo o en otros motivos y en condiciones idénticas de capacidad, de eficacia y de antigüedad”. Según la CEACR (OIT, 2011c:466) la definición que se hace de la noción de “trabajo de igual valor”, en términos de “idénticas condiciones de capacidad, de desempeño o de antigüedad”, es más restrictiva que la contenida en el Convenio 100, donde se permite comparar los empleos efectuados en condiciones diferentes, pero que son, no obstante, de igual valor.

⁴⁵⁹ El Informe de la CEACR (OIT, 2011c:472) indica que, en Filipinas, el “Reglamento de 1990 de aplicación de la ley de la República núm. 6725” hace -en su art. 135- una interpretación restrictiva del Código del Trabajo y define el “trabajo de igual valor” como las “actividades, trabajos, tareas, funciones o servicios [...] que son idénticos o sustancialmente idénticos”.

⁴⁶⁰ En Guyana, el art.9 de la “Ley de Prevención de la Discriminación núm. 26 de 1997” establece la obligación de todo empleador de pagar la misma remuneración a la mano de obra masculina y a la mano de obra femenina que realiza un trabajo de igual valor. En contraste, la “Ley de Igualdad de Derechos núm. 19, de 1990”, prevé en su art.2.3 el principio de igualdad de remuneración a cambio del mismo trabajo o un trabajo de la misma naturaleza. Este, es un concepto mucho más restringido que el primero, que si se corresponde con el principio de igualdad de remuneración contenido en el Convenio 100. Adicionalmente, el artículo 28 de la ley de 1997 establece que ninguna ley debe apartarse de las disposiciones de la “Ley de Igualdad de Derechos de 1990”, pero anteriormente el Gobierno había dado prevalencia a la ley de 1997 sobre la de 1990. En consecuencia, la CEACR (OIT, 2011c:479) expresa en sus informes su preocupación acerca de esta grave contradicción de la normativa sobre igualdad de remuneración (OIT, 2011c:479).

⁴⁶¹ El informe de la CEACR (OIT, 2011c:488) señala que, en Jamaica, la “Ley de 1975 sobre el Empleo (igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor)”, en su art.2, solo garantiza la igualdad de remuneración para aquellos empleos con exigencias “similares” o “sustancialmente similares”. Esta disposición no da plena expresión legislativa al concepto de “trabajo de igual valor” establecido por el Convenio 100. No obstante, la referida legislación se encuentra actualmente en revisión, por lo que habrá que esperar para verificar si las modificaciones subsanan esta limitación.

⁴⁶² La “Ley núm. 13/2009 de 27 de mayo de 2009 sobre la Reglamentación del Trabajo en Ruanda” -adoptada en 2009- incluye en su preámbulo una referencia al Convenio 100 y, en su art.1.9, define la noción de “trabajo de igual valor”. No obstante, esta definición es demasiado limitada pues se refiere solamente a “trabajos similares”. Además, no contiene ninguna disposición sustancial que prevea la “igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor” (OIT, 2011c:509).

⁴⁶³ La República Árabe de Siria adopta en 2010 una nueva legislación laboral, la “Ley del Trabajo (núm. 17/2010)”. Esta norma establece, en su art.75, el deber del empleador de aplicar el principio de “igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor” a todos los trabajadores sin discriminación alguna, incluida la discriminación basada en el género. No obstante, el literal b de ese mismo artículo, define el “trabajo de igual valor” como aquel

pero, en la práctica, limitan el alcance de la expresión “trabajo de igual valor” a “trabajo igual”. En último término, debe notarse también la restringida e, incluso, inexistente definición de “remuneración” en ciertas legislaciones nacionales. En muchos casos, tal definición no abarca todas las formas de retribución, incluyendo los salarios y todas las demás prestaciones. En tal sentido, puede citarse la legislación de Bangladesh⁴⁶⁴, la República Democrática del Congo⁴⁶⁵ y Santa Lucía⁴⁶⁶.

Las consideraciones que preceden ponen de manifiesto los notables desafíos que afronta la aplicación del Convenio 100 y, consecuentemente, el logro de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres. Junto a estos desafíos, existen también problemas de carácter técnico que dificultan aún más tal aplicación. Entre ellos destaca la falta de datos y medios para evaluar la naturaleza y alcance de la discriminación salarial, la complejidad de la evaluación objetiva de los empleos, así como ciertas dificultades vinculadas a la fijación de salarios mínimos.

3.4.2. Otras medidas a favor de la igualdad salarial

Las medidas legislativas a favor de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor apenas representan un primer paso en el camino hacia su consecución, siendo preciso adoptar otro tipo de medidas que hagan realidad tal igualdad.

trabajo que “requiere las mismas calificaciones científicas y profesionales, según se atesten en un certificado de experiencia laboral”. A este respecto, la CEACR (OIT, 2011c:512) considera que esta última definición restringe indebidamente la aplicación del artículo 75.a, ya que no permite comparar trabajos que requieran diferentes habilidades y calificaciones, pero que sin embargo tengan el mismo valor.

⁴⁶⁴ En Bangladesh, la Ley del Trabajo dispone, en su art.345, que la igualdad solo se aplica a los “salarios” lo que - en virtud del art.2.xlv- excluye los siguientes aspectos de la remuneración: “1) el valor de todos los aspectos relativos al alojamiento, suministro de luz, de agua, la asistencia médica u otros servicios, así como cualquier otro servicio excluido de la orden general y especial del Gobierno. 2) las cotizaciones del empleador a cualquier fondo de pensiones o fondo de previsión. 3) los viáticos por viaje. 4) los reembolsos de los gastos especiales en que hubiera incurrido el trabajador”. En consecuencia, la CEACR solicita al gobierno que examine, hasta que punto la igualdad de remuneración a cambio de un trabajo de igual valor es efectiva al respecto de estos aspectos de la remuneración excluidos del “salario” (OIT, 2011c:454).

⁴⁶⁵ El código del Trabajo de la República Democrática del Congo prevé, en su art.86 la igualdad respecto al “salario” y define este último como uno de los elementos de la “remuneración”. La remuneración incluye -como establece el Art.7.h- los pagos adicionales, como comisiones, pagos en especie y, entre otros, gratificaciones. Por el contrario, las asignaciones por transporte, las asignaciones familiares, el alojamiento, las asignaciones de alojamiento y los servicios de salud no se consideran parte de la remuneración. Sobre estos últimos conceptos, el art.138 especifica que el derecho de alojamiento y de asignaciones de alojamiento también corresponde a las trabajadoras, con independencia de su estado civil. En cualquier caso, la Comisión -en uno de sus informes (OIT, 2011c:464)- procede a recordar al Gobierno de este Estado que, en virtud del art 1.a del Convenio 100, debe garantizar el principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor con respecto a todos los componentes de la remuneración.

⁴⁶⁶ La CEACR (OIT, 2011c:510) advierte que la “Ley sobre Igualdad de Oportunidades y de Trato en el Empleo y la Ocupación” adoptada en el año 2000 en Santa Lucía, aunque prevé la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, carece de una definición apropiada del término remuneración. En respuesta, el Gobierno de este Estado informó que incluirá una definición amplia del término remuneración en próximas reformas del Código del Trabajo.

En este sentido, uno de los primeros Estados en adoptar medidas para hacer efectivo el principio de igualdad salarial fue Estados Unidos. Con la aprobación de la “*Equal Pay Act*” en junio de 1963 y su entrada en vigor un año después, se prohibió a los empleadores que pagaran menores salarios a las trabajadoras a cambio de un mismo trabajo. Solo las diferencias comprobables en términos de experiencia, antigüedad, calidad y cantidad de trabajo u otras consideraciones de este tipo, podían constituir fundamentos válidos para las diferencias de remuneración. Posteriormente, dos litigios emblemáticos sentaron precedente jurisprudencial y contribuyeron a fortalecer y dar mayor precisión a esta norma. El primero de ellos fue el caso *Schultz vs. Wheaton Glass Co.*(1970), en el que el Tribunal de Apelaciones de EE.UU. para el Tercer Circuito dictaminó que para gozar de la protección de la “*Equal Pay Act*” los trabajos debían ser “sustancialmente equivalentes” pero no necesariamente “idénticos”. En virtud de esto, la práctica extendida de los empleadores de cambiar el título nominal del cargo de las trabajadoras con el fin de pagarles menos que a los hombres, también empezó a considerarse discriminatorio.

En este contexto surgieron, a finales de los sesenta y principios de los setenta, las primeras iniciativas de algunos estados y municipios para poner en práctica medidas para la igualdad salarial. Esto ocurrió, sobretudo, en el ámbito de la administración pública⁴⁶⁷ donde una gran parte de los empleados eran mujeres. Sin embargo, la mayor parte de estas iniciativas estuvieron motivadas por la amenaza de demandas judiciales por discriminación y fueron llevadas a cabo bajo la presión de grupos de trabajadores⁴⁶⁸. De este modo, la novedad de estos

⁴⁶⁷ Las autoridades locales de Washington realizaron estudios sobre igualdad salarial entre los empleados de la gobernación entre 1973 y 1977. Dichos estudios aportaron evidencia sobre las diferencias existentes entre el salario promedio de hombres y mujeres que desempeñaban trabajos similares. En este sentido, persistía una brecha del 20%. Así, por ejemplo, una trabajadora del servicio de catering ganaba aproximadamente 472\$ al mes mientras que un transportista del servicio de encomiendas ganaba 792 \$ mensuales, aún cuando ambas ocupaciones tenían idéntica valoración en la escala de valor comparable asignada a los diferentes trabajos de la Administración Pública (Remick, 1984:102). Un estudio similar fue llevado a cabo en Minnesota a finales de la década de los setenta. Este, arrojó resultados similares a los obtenidos en Washington, existía una brecha del 20% entre hombres y mujeres empleados por el Estado. Entre los conductores encargados de la mensajería y las mecanógrafas -ocupaciones con igual valoración dentro de la escala de valor comparable empleada por el referido Estado- existía una diferencia salarial de 267 \$ a favor de los primeros. Los resultados de este estudio también evidenciaron la escasa presencia de mujeres en las posiciones de gerencia y la marcada segregación sexual que existía en los empleos estatales. En sus conclusiones el estudio emitía ciertas recomendaciones que fueron acatadas por el Estado de Minnesota que inmediatamente intentó responder a este problema. Datos del 2005 señalan que las empleadas del Estado de Minnesota ganan 97 centavos por cada dólar que ganan sus homólogos masculinos, lo cual coloca a este Estado entre los más adelantados de su país en lo que a políticas de igualdad salarial se refiere (Watkins, 1994:13).

⁴⁶⁸ El Consejo de Estado de la Federación Americana de Empleados Estatales, del Condado y Empleados Municipales de Washington fue uno de los primeros en plantear -en el año 1973- demandas por el reconocimiento de igualdad de remuneración a cambio de trabajo de igual valor. Para 1981 este principio había sido reconocido por el Tribunal Supremo de Justicia en el caso “*Condado de Washington v. Gunther*” y los trabajadores municipales de San José, California, habían acaparado la atención nacional sobre este asunto cuando hicieron una huelga de 9 días para exigir respuestas a sus reclamos no resueltos en relación con la igualdad de remuneración a cambio de trabajo de igual valor (Blum, 1991:47 y 55).

primeros intentos, aunada a su emergencia en un clima de conflicto y a una aplicación masiva - entre numerosos empleados de una misma industria, sector o departamento- influyó para que los procesos de aplicación fueran complejos largos y onerosos. También por esta época se elaboraron e implementaron los primeros métodos de evaluación objetiva del empleo - libres de prejuicios sexistas- que, más adelante, servirían de modelo a otros países (OIT, 2008b:03). Estos antecedentes, contribuyeron a la creencia común y reiterada de que la aplicación de medidas para una igualdad de remuneración efectiva exige muchos recursos y se produce en el contexto de relaciones de trabajo tensas.

No obstante, a finales de los años ochenta, empiezan a adoptarse medidas para la igualdad salarial fuera de contextos conflictivos y en algunos países empiezan a implementarse con un enfoque más proactivo, en el que las normas para la igualdad de remuneración obligaban a los empleadores a tomar medidas activas para identificar y eliminar la discriminación de género en la remuneración, en vez de intentar, meramente, remediar los problemas que surgieran, vinculados a esta, con las reclamaciones y denuncias (Määttä, 2008b:278) . Así, las leyes de naturaleza proactiva, tomaban en consideración la necesidad de eliminar las barreras institucionales y estructurales afrontadas de manera sistemática por las trabajadoras. Algunos países que adoptaron este modelo en empresas públicas y privadas fueron Suecia, Canadá - Ontario y Quebec- y Finlandia. A pesar de las diferencias de aplicación en cada país, este modelo se fundamenta en ciertos elementos comunes: debía ser aplicado por todos los empleadores que respondieran a determinados criterios (por ejemplo, número de empleados a su cargo), y se les exigía la obtención de resultados en un plazo determinado, de acuerdo con ciertos criterios metodológicos. Estas metodologías de aplicación eran simples y fáciles de interpretar y poner en práctica. En la mayoría de los casos, los organismos estatales promovían la aplicación brindando apoyo y asesoría a lo involucrados a través de documentos informativos y sesiones de formación. La colaboración entre el empleador y los representantes de los trabajadores también era un aspecto importante en el desarrollo de este modelo. Por ejemplo, en Quebec, Canadá, todas las empresas con un mínimo de 100 empleados deben contar con una comisión para la igualdad de remuneración compuesta por dos tercios de representantes de los trabajadores, que pueden o no ser afiliados sindicales, y de los cuales la mitad deben ser mujeres (OIT, 2007:85).

En la década de los noventa, surgen –incrementándose progresivamente- algunas iniciativas sindicales encaminadas a promover la igualdad salarial. Federaciones nacionales e internacionales de sindicatos adoptan diversas medidas en los lugares de trabajo en que intervienen. Por ejemplo, la Internacional de Servicios Públicos despliega en varios países una

estrategia en la que se incluye tanto la sensibilización y formación en la materia, como la aplicación de procesos de evaluación de los empleos del sector público (OIT, 2008b:03). También se formulan iniciativas de igualdad salarial en las que colaboran diferentes actores. Ejemplo de ello, es la puesta en marcha, a principios de este siglo, del proyecto BETSY⁴⁶⁹ en el marco del cual la Comisión Europea y diversas instituciones gubernamentales, asociaciones sindicales y expertos colaboran para elaborar y aplicar métodos e instrumentos de evaluación en determinados ámbitos empresariales. Su puesta en práctica en Portugal dio lugar a la colaboración de asociaciones sindicales y representantes de los empleadores quienes asistidos por la OIT y la Comisión Europea elaboran y ejecutan un programa sobre la igualdad salarial en el sector de la restauración (OIT, 2008b:03). En este orden de cosas, el potencial de los interlocutores sociales en la lucha contra la discriminación salarial no puede desaprovecharse. En Suecia, los sindicatos percibieron que los sectores con el salario mínimo más bajo emplean mayoritariamente a mujeres, logrando, mediante la negociación colectiva, un aumento de dicho salario (Eurofund, 2010:24). Dicha negociación no es el único instrumento de lucha contra la brecha salarial de estos interlocutores sociales⁴⁷⁰, también llevan cabo campañas de sensibilización y fomentan la creación de unidades o puntos focales de género en el seno de sus organizaciones. Estas iniciativas se materializan a menudo en colaboración con los gobiernos y organismos especializados en igualdad de género, atrayendo la atención de la opinión pública y los medios de comunicación hacia las disparidades salariales⁴⁷¹.

⁴⁶⁹ “*Benchmarking as a Tool for Realising Equal Pay*” o BETSY puede traducirse como Benchmarking como herramienta para la igualdad de remuneración. El Benchmarking es un anglicismo, proviene de la expresión en inglés “*bench mark*,” que significa marca o punto de referencia, y en las ciencias de la administración de empresas, suele utilizarse para referirse a procesos sistemático y continuos de evaluación comparativa de productos, servicios y procesos de trabajo en organizaciones. En este sentido, el “benchmarking” consiste en tomar como “comparadores” o *benchmarks* a aquellos productos, servicios y procesos de trabajo que pertenezcan a organizaciones que hagan efectivas las mejores prácticas en el área de interés, para posteriormente transferir el conocimiento de las mejores prácticas y su aplicación (Spendolini, 2005:15).

⁴⁷⁰ Entre las experiencias en las que la negociación colectiva ha servido como herramienta para fomentar la igualdad de remuneración, la OIT (2011a:26) destaca la iniciativa llevada a cabo en 2007 por la Confederación de Sindicatos danesa, gracias a la cual este asunto se colocó entre los de máxima prioridad durante los cuatro años siguientes. Así, se inició una estrategia articulada por varios componentes, de los cuales muchos de ellos fueron objeto de negociación colectiva. Entre ellos, una mayor transparencia en la determinación de los salarios, un aumento de los derechos de paternidad, la inclusión explícita del principio de igualdad de remuneración en todos los convenios colectivos, establecer sistemas de igualdad de remuneración, mejorar el fondo destinado a la licencia parental, y tiempo libre remunerado para cuidar de los hijos cuando están enfermos.

⁴⁷¹ Un ejemplo de estas iniciativas, es la celebración anual del Día Europeo por la igualdad Salarial. A instancias del Lobby Europeo de Mujeres, el Parlamento Europeo aprobó -en 2008- la “Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de noviembre de 2008, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la aplicación del principio de la igualdad de retribución entre hombres y mujeres (2008/2012(INI))”. Esta resolución contiene, entre otras medidas la solicitud a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros para conmemorar el Día Europeo por la Igualdad Salarial, este es fijado cada año el día en que, por término medio, las mujeres hubiesen obtenido la retribución que los hombres ganan de media en un año. La finalidad era doble: de un lado, concienciar a la ciudadanía sobre la diferencia de retribución existente y, de otro, impulsar a todos los agentes implicados a tomar iniciativas adicionales para eliminar esa diferencia de retribución.

Los resultados de todas estas experiencias -tanto de los enfoques “proactivos”, como de la colaboración entre distintos actores- demuestran que la igualdad salarial es un medio, cada vez más eficaz, para mejorar la gestión de los recursos humanos de una empresa y su sistema de remuneración. Las repercusiones positivas derivadas de su implementación se observaron en ámbitos como la gestión de los recursos humanos, la utilización eficaz de las competencias, la mejora en las relaciones de trabajo y un incremento en el atractivo de la empresa. Con todo, estas mejoras solo ocurrirán siempre que la aplicación del principio de igualdad de remuneración se establezca en condiciones favorables. Así, es importante que exista concertación entre las partes, una formación adecuada de los responsables y la transparencia de las decisiones adoptadas en la implementación de leyes proactivas y en la ejecución de iniciativas conjuntas para la igualdad salarial. Se observa así que, contrario a lo que se puede creer, es posible promover la igualdad de remuneración reduciendo la complejidad y el costo del modelo judicial, y sustituyéndolo por un nuevo modelo, que combinando la igualdad y la eficacia, sea más fácil de establecer y aplicar.

Así, este nuevo modelo, complementa las medidas legislativas con otro tipo de medidas para configurar una estrategia coordinada de amplio alcance (Elstob, 2001:24). Ejemplo de ello, pueden ser los planes de acción formulados por el gobierno del Reino Unido para abordar el problema de la brecha salarial de género cuyos objetivos son: incrementar el acceso de las mujeres a empleos de calidad, introducir obligaciones en materia de género para el sector público y garantizar que los servicios de orientación profesional estén libres de estereotipos de género (OIT, 2011a:25).

El establecimiento de salarios mínimos, como medio para reducir la brecha salarial de género, es otra de las herramientas implementadas por algunos países. Es pertinente aclarar que esta estrategia ha sido notablemente controvertida⁴⁷². Aunque la OIT en su *Informe Mundial Sobre Salarios*, de 2010, afirma que el salario mínimo constituye un factor que puede servir para mejorar notablemente el salario de las mujeres, ya que son, ellas quienes, en general, se benefician con este tipo de aumentos salariales (OIT, 2010:78). Rubery y Grimshaw (2009:16) señalan, por el contrario, que las mujeres son las principales “víctimas” de los salarios mínimos

⁴⁷² Así, por ejemplo, para Evelin y Todd (2010:169) la capacidad de esta estrategia como medio para disminuir la brecha salarial de género es muy limitada y en este sentido argumentan que, la fijación de salarios mínimos no logra incidir sobre las brechas existentes en los niveles más altos de la escala salarial, donde la remuneración supera el mínimo fijado señalan además, que esta tampoco tiene efecto alguno sobre uno de los elementos generadores de la desigualdad de remuneración: la subvaloración de las ocupaciones feminizadas.

y que estos tienen más bien un impacto negativo en el empleo femenino⁴⁷³. En este orden de cosas, Seguino (2003:14) sostiene que, en países con economías semi-industrializadas, las normas laborales que prevén aumentos en los salarios mínimos pueden estimular las salidas de la inversión extranjera directa y disminuir las exportaciones de bienes de mano de obra intensiva, generando, en último término, la pérdida del empleo para muchas trabajadoras. Con todo, tanto Seguino (2003:14) como Grimshaw (2009:19) admiten que los efectos negativos del establecimiento de salarios mínimos pueden evitarse con una estrategia global y coordinada que facilite que tales salarios reduzcan la desigualdad de remuneración.

La posición de la Organización Internacional del Trabajo sobre la implementación de los salarios mínimos como un elemento positivo en la disminución de la brecha salarial, es soportada por los resultados de algunos estudios efectuados por la *Low Pay Commission* (2009:98-100) -comisión parlamentaria británica encargada de la cuestión de los bajos salarios- en los que se observó que el incremento de los salarios mínimos –en 2008- tuvo un mayor impacto en las trabajadoras, quienes fueron favorecidas en un 5,6 %, frente a un 3,0 % de los hombres. La “Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo” (Eurofund) admite que la introducción -en 1999- del salario mínimo en Gran Bretaña redujo la brecha salarial entre hombres y mujeres con baja remuneración. Sin embargo, no tuvo ningún efecto en las diferencias salariales entre trabajadores con alta remuneración. Resultados similares fueron obtenidos en Bulgaria (Eurofund, 2010:24).

La adopción de sistemas de clasificación de puestos de trabajo, con el objetivo de abordar las diferencias salariales entre hombres y mujeres, es una importante estrategia para afrontar la brecha salarial de género. Su implementación se ha observado en países como Bélgica donde se creó un instituto para la igualdad de mujeres y hombres que, en el marco de un proyecto federal, tiene como objetivo reformar el sistema de clasificación de puestos de trabajo. También en los Países Bajos, la Fundación tripartita del Trabajo (*Stichting Van de Arbeid*, STAR) introdujo una “lista de comprobación sobre igualdad de remuneración aplicable a los sistemas de remuneración” que sirve como instrumento de apoyo para los interlocutores sociales. Algunos acuerdos entre los gobiernos locales y el servicio nacional de salud fueron llevados a cabo en el Reino Unido – proyectos conocidos como “*estatus único*” (Single Status) y la “*agenda para el cambio*” - con el objetivo fundamental de incluir a todos los empleados dentro de una clasificación común que tuviera una estructura salarial más equitativa (Eurofund,

⁴⁷³ Para profundizar a este respecto véase: Rubery, J. y Grimshaw, D. (2009) “*Gender and the minimum wage*”. publicado en Lee y McCann. *Regulating for decent work: New directions in labour regulation research* (Ginebra, OIT y Basingstoke, Palgrave).

2010:24). Todas estas iniciativas se encuentran todavía en desarrollo por lo que, aunque ya se han aportado algunas guías y herramientas prácticas para la aplicación, aún no esta disponible la información relativa a los resultados obtenidos.

Otra posibilidad, menos frecuente, pero muy efectiva es que la iniciativa provenga de los empleadores, quienes pueden llevar a cabo prácticas voluntarias para fomentar la igualdad salarial. Este es el caso de la empresa Daimler en Alemania que puso en práctica un sistema de cupos para propiciar el acceso de las mujeres a puestos directivos. Esta, constituye una medidas indirectas que, aunque en principio esta dirigida a combatir la segregación ocupacional vertical, favorecerá en último término a una mayor igualdad salarial (OIT, 2011a:26). Todas estas iniciativas, puestas en práctica alrededor del mundo brindan flexibilidad a los Estados para adaptarse sus particulares condiciones y desarrollar una estrategia eficaz que disminuya la desigualdad de remuneración.

4. Principio de igualdad de oportunidades y trato en el empleo u ocupación para todos los trabajadores

Luego de la adopción en 1951 de las normas para la igualdad de remuneración, la Organización internacional del Trabajo reconoció que, para lograr la plena aplicación del principio de igualdad de remuneración para hombres y mujeres, era indispensable la eliminación de la discriminación en todas las áreas del empleo y la ocupación. Así, en 1958, adoptó el *Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de 1958* (C.111), y la *Recomendación sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación* (R.111). Estos instrumentos incluyen en su ámbito de aplicación a todos los trabajadores garantizándoles la igualdad de oportunidades y trato en el trabajo a través de la prohibición de cualquier tipo de discriminación basada en la raza, el color, sexo, religión, ascendencia nacional, opinión política u origen social.

4.1. Antecedentes normativos

Las actuaciones de la Organización Internacional del Trabajo, en materia de discriminación, comienzan -como advierten Thomas y Horii (2003:77) -con la adopción, en 1938, de la *Resolución referente a la renuncia de la diferenciación entre los trabajadores que*

*pertenezcan a ciertas razas o confesiones*⁴⁷⁴. Esta resolución insta a los Estados miembros a “...que apliquen el principio de igualdad de trato a todos los trabajadores que residan en su territorio...” y “desistan de toda medida de excepción que tienda especialmente a establecer diferencias en perjuicio de los trabajadores de ciertas razas o confesiones, respecto de su admisión a los empleos tanto públicos como privados”⁴⁷⁵.

Con posterioridad, la referida Declaración de Filadelfia reconoce, en su sección II, el derecho de “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo (...) de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades” (literal a). Es la primera vez, como señala Alcock, (1971:183) que el principio de igualdad de todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo se incluye en un instrumento internacional, marcando el camino a seguir en el futuro. De manera complementaria, el texto sostiene -en su parte II, lit. b- , que la consecución de las condiciones necesarias para el logro de la plena igualdad ha de ser el propósito central de la política nacional e internacional y que “cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, debe juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezca, y no entorpezca, el cumplimiento de este objetivo fundamental” (parte II, lit. c).

Así pues, el Convenio 111 y su Recomendación complementaria fueron los primeros instrumentos adoptados por la Organización Internacional del Trabajo con el objetivo específico de prohibir la discriminación en materia de empleo y ocupación. Otros instrumentos, adoptados con anterioridad, también prohibían expresamente la aplicación de medidas discriminatorias o proponían su eliminación. Entre los primeros pueden citarse los relativos a ciertos derechos fundamentales como la libertad sindical⁴⁷⁶ o la eliminación del trabajo forzoso⁴⁷⁷ y los

⁴⁷⁴ Esta Resolución fue propuesta por Leon Jouhaux, sindicalista y delegado de los trabajadores de Francia (Fuente: “*Resolutions adopted by the International Labour Conference (1919 - 2011)*”, Oficina del Consejero jurídico de la OIT. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/resolutions.htm> - última consulta 8 de junio de 2014)

⁴⁷⁵ OIT (1938) Extracto Taquigráfico Profesional de las Actas de la 24ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), Sesión No. 2, Ginebra. Pág. 20.

⁴⁷⁶ El “Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, (C.87)” -adoptado en 1948- reconoce el libre derecho a la sindicación de todos los trabajadores y, en su art. 2, expresamente señala que tanto los trabajadores, como los empleadores “...sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

⁴⁷⁷ Por ejemplo, el art.1 del “Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (C.105)” dispone que todos los Estados parte se obligan a “...suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio (...) como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido (lit. a)...” o “...como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa (lit. e)”.

relacionados con servicios esenciales como el servicio del empleo⁴⁷⁸. Entre los segundos deben tenerse en cuenta los adoptados con el objeto de eliminar medidas discriminatorias referidas a colectivos como los trabajadores indígenas y las poblaciones aborígenes⁴⁷⁹, los trabajadores migrantes⁴⁸⁰, los trabajadores de las plantaciones⁴⁸¹ y las normas específicas para la igualdad entre los sexos, especialmente en materia de remuneración. Además de estos instrumentos, centrados en determinados sectores o formas particulares de discriminación, el *Convenio relativo a la política social en los territorios no metropolitanos* (C.82), de 1947, prevé -como uno de los fines principales de la política social- la supresión de toda discriminación laboral, fundada en los siguientes criterios: raza, color, sexo, credo, asociación a una tribu o afiliación a un sindicato en la admisión a los empleos, formación profesional, condiciones de trabajo, medidas de higiene seguridad y bienestar, remuneración, negociación colectiva y áreas afines (Art. 18).

⁴⁷⁸ La disposición 12 de la “Recomendación sobre el servicio del empleo (R.83)” -adoptada en 1948- establece que el servicio de empleo debería “...abstenerse de aplicar a los solicitantes de empleo medidas discriminatorias basadas en diferencias de raza, color, sexo o credo al dirigir a los trabajadores hacia los empleos (lit. c)”.

⁴⁷⁹ En el “Convenio relativo a la abolición de las sanciones penales por incumplimiento del contrato de trabajo por parte de los trabajadores indígenas (C.104)” -adoptado en 1955-, el Art.5 dispone que para suprimir la discriminación entre trabajadores indígenas y no indígenas, “...las sanciones penales relativas al incumplimiento del contrato de trabajo, que no estén comprendidas en el art.1 del presente Convenio y que no se apliquen a los trabajadores no indígenas, deberán abolirse respecto de los trabajadores indígenas”. Por su parte, el “Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semi-tribales en los países independientes (C.107)”, adoptado en 1957, desarrolla dos previsiones para contiene dos disposiciones en materia de discriminación. Por un lado, Art. 3 prevé la adopción de medidas especiales por parte de los Estados para proteger las instituciones, las personas, los bienes y el trabajo de las poblaciones indígenas y tribales mientras su situación social, económica y cultural les impida beneficiarse de la legislación del país a que pertenezcan. En cualquier caso estas medidas especiales de protección no deben, como apunta el numeral 3, menoscabar el goce de los derechos generales de ciudadanía” y por el otro, el art.15.2 desarrolla lo referente a la discriminación de los pueblos indígenas en materia de contratación y condiciones de empleo. En este sentido, establece que los Estados miembros deben evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a la “...admisión en el empleo, incluso en empleos calificados (lit. a)”, “...remuneración igual por trabajo de igual valor (lit. b)”, “...asistencia médica y social, prevención de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales e indemnización por esos riesgos, higiene en el trabajo y vivienda (lit. c)” y “...derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derecho a celebrar contratos colectivos con los empleadores y con las organizaciones de empleadores (lit. d)”.

⁴⁸⁰ El “Convenio relativo a los trabajadores migrantes, (C.97), adoptado en 1949 dispone, en su art.6 que todos los Estados parte deberán “aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales ...”. En este orden de cosas, “Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes en los países y territorios insuficientemente desarrollados (R.100), adoptada en 1955, desarrolla un conjunto de disposiciones dirigidas a garantizar la igualdad y no discriminación de estos trabajadores.

⁴⁸¹ El “Convenio relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones (C.110)” -adoptado en 1958- incluye, en su art.2, el principio de no discriminación, por lo que cualquiera de los Estados parte asume la obligación de aplicar sus disposiciones en igualdad de condiciones “...a todos los trabajadores de las plantaciones, sin distinción de raza, color, sexo, religión, opinión política, nacionalidad, origen social, tribu o afiliación sindical”.

4.2. Regulación sobre igualdad de oportunidades y trato en el empleo u ocupación para todos los trabajadores. Proceso preparatorio

Diversos instrumentos, por lo tanto, precedieron al Convenio 111, en el ámbito de la discriminación laboral. Con base en estos antecedentes, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo decide -en su 124º Reunión, celebrada en marzo de 1954- considerar la posibilidad de regular este asunto. En tal sentido, dispone la realización de un estudio sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación (OIT, 1958:X). El Consejo Económico y Social apoya esta iniciativa, invitando a la OIT -mediante la Resolución 545 (XVIII)⁴⁸²- a iniciar tal estudio. En noviembre de ese mismo año, los resultados de este estudio fueron discutidos y el Consejo de Administración propone inscribir dicha cuestión en el orden del día de la siguiente Conferencia Internacional del Trabajo. Sin embargo, habrá que esperar al año siguiente para que el Consejo de Administración reconsidere el asunto, decidiendo -en su 13ª reunión, celebrada en noviembre de 1955- incorporar la cuestión de la discriminación en materia de empleo y ocupación en el orden del día de la 40ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, con el objeto de adoptar un instrumento que definiera los principios de una política de empleo equitativa y las prácticas que facilitarían su aplicación⁴⁸³.

Esta reunión -celebrada en 1957- preparó el terreno para la adopción de un convenio y una recomendación. Una vez más, esta adopción seguiría el procedimiento de doble discusión. De acuerdo con el Art. 39 del Reglamento de la Conferencia, la Oficina Internacional del Trabajo preparó un informe preliminar que sería enviado a los gobiernos. En este informe se exponen los antecedentes del problema de la discriminación en el empleo, se precisan conceptos centrales en la materia y se delimita su alcance. Además, se analizan sus causas, algunas de las formas más frecuentes de discriminación y se definen las medidas nacionales e internacionales adoptadas por los gobiernos para frenarla⁴⁸⁴. El informe incluye un cuestionario que, una vez cumplimentado, los Estados miembros enviaron a la organización y cuyas respuestas conformaron la base para la elaboración de un nuevo informe que, junto con el precedente, constituyó el eje del debate en la Conferencia.

La Comisión encargada de tratar el tema de la discriminación en esta reunión de la CIT estuvo conformada por 102 delegados: 48 representantes de los Estados, 18 representantes de

⁴⁸² ONU (1954), E/2654 Consejo Económico y Social: Documentos Oficiales. 18º período de sesiones (29 de junio-6 de agosto de 1954). Resoluciones. Suplemento No.1. Ginebra. Pág. 9.

⁴⁸³ OIT (1958), Actas de la Cuadragésima reunión de la Conferencia Internacional del trabajo, Ginebra 1957. Pág. X.

⁴⁸⁴ *Ídem*.

los empleadores y 36 representantes de los trabajadores⁴⁸⁵. La representación de las mujeres en esta oportunidad, así como en la reunión celebrada un año después, fue muy importante. Muchas participaban por primera vez en un encuentro de tales características y un significativo número de delegadas formó parte de la Comisión de la Discriminación. Entre ellas, cabe destacar a Felina T. Reyes, agregada laboral de Filipinas y participante habitual en las conferencias de la OIT⁴⁸⁶, y a tres delegadas del este de Europa: Mileva Srnska⁴⁸⁷, funcionaria del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de Checoslovaquia e integrante de la rama nacional de la Federación Mundial de Asociaciones de las Naciones Unidas (FMANU)⁴⁸⁸, la soviética Ekaterina Korchounova⁴⁸⁹ y Hanna Bokor-Szego, delegada suplente del gobierno de Hungría. Representaron también a sus gobiernos, la belga A. Fontaine-Borget, la noruega Bergliot Lie y la bielorrusa Olga Aleksandrovna Sysoyeva⁴⁹⁰. Esta última intervino en el debate sobre la memoria del Director General, y aprovechó la oportunidad para subrayar los problemas de las mujeres en el trabajo. En su intervención, calificó la discriminación laboral de las mujeres como “un fenómeno vergonzoso de nuestra época”, exhortando a la Organización Internacional del Trabajo a tomar medidas decisivas para evitar tal discriminación⁴⁹¹. Junto a ellas, cuatro mujeres participaron como representantes de los trabajadores: la ya referida Florence Hancock, la alemana María Weber y Mirjam Nordahl. Esta última, secretaria de la Confederación General de Sindicatos Noruegos, inicia sus trabajos en la organización en los años 50, formando parte de una amplia gama de comisiones técnicas durante más de dos décadas. Weber, por su parte, era miembro de la junta ejecutiva de la Confederación Alemana de Sindicatos y, aunque su presencia en la OIT era reciente, participará también asiduamente en sus conferencias durante casi veinte años, formando parte de las comisiones encargadas de asuntos de las mujeres (Lubin y Winslow, 1990:98).

⁴⁸⁵ *Ibidem.*, Pág. 17.

⁴⁸⁶ Esta delegada, también formó parte en 1971 de la Comisión de organizaciones de trabajadores y empleadores que participó en la Conferencia de Teherán (Lubin y Winslow, 1990:155).

⁴⁸⁷ La checoslovaca, Mileva Srnska, aportó a la comisión amplia experiencia y una mente bien entrenada en asuntos jurídicos. Esta delegada había formado parte del personal de la facultad de derecho de la Universidad Charles en Praga, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su país y, luego de su colaboración en la Comisión acerca de la discriminación en el trabajo y la ocupación, también fue miembro de otras comisiones en subsiguientes reuniones de la CIT.

⁴⁸⁸ La Federación Mundial de Asociaciones de Naciones Unidas (FMANU) es la única Organización Internacional no Gubernamental dedicada enteramente a promover y apoyar la misión y los principios de Naciones Unidas. FMANU posee Status Consultivo en el CES de Naciones Unidas y relaciones consultivas y de colaboración con el PNUD, la UNESCO, el UNICEF, ACNUR, FAO, OIT, y otras agencias del sistema de la ONU (Fuente: Sitio oficial de la FMANU: <http://www.wfuna.org/> - última consulta 9 de junio de 2014).

⁴⁸⁹ Esta delegada, se convertiría más adelante en la primera Jefa de la Oficina para las mujeres trabajadoras de la OIT (Lubin y Winslow, 1990:97).

⁴⁹⁰ Lista de Miembros de la Comisión para la Discriminación contenida en las Actas de la CIT (OIT (1958) Actas de la Cuadragésima reunión de la Conferencia Internacional del trabajo, Ginebra, 1957. Pág. LVI y LVI.)

⁴⁹¹ *Ibidem.* Pág. 96-97.

Llegado el momento de los debates, los delegados de los empleadores se oponían a la adopción del convenio. Así lo hizo saber Allan Campbell -delegado canadiense y vicepresidente de la Comisión de la Discriminación- en su intervención, en la que mostró, no obstante, el deseo de sus representados de eliminar la discriminación laboral. Compartiendo, de este modo, el objetivo de gobiernos y trabajadores, los empleadores diferían respecto al modo de lograr tal eliminación. En tal sentido, se manifestaban favorables a un tratamiento diferenciado, de acuerdo con la diversidad de situaciones, y a la implementación de medidas educativas, en lugar de normas restrictivas. Para Campbell, la rigidez de un convenio menoscabaría las atribuciones de trabajadores y empleadores para resolver sus problemas laborales, mostrándose también en contra de algunos de los conceptos recogidos en el proyecto. Los empleadores estaban dispuestos a apoyar la adopción de una recomendación y solo solicitaban la modificación de algunas cuestiones menores del texto propuesto⁴⁹²

Los delegados gubernamentales se inclinaban por la adopción de un convenio, aunque algunos Estados preferían una recomendación. Por lo que se refiere a los trabajadores, T. Popesco - consejero técnico de los trabajadores de Rumanía- manifestó la convicción de sus representados de que la discriminación en cualquiera de sus aspectos y, sobre todo, en materia de empleo, era inadmisibles, al afectar gravemente la dignidad humana. Consecuentemente, entendía que la adopción de una recomendación constituía una solución parcial y lamentaba que, para obtener un alto nivel de aceptación, fuera necesario adoptar un instrumento internacional más flexible que, por su propia naturaleza, no sería verdaderamente eficaz. En el mismo orden de cosas, Kalmen Kaplansky- presidente del grupo de los trabajadores en la Comisión de la Discriminación- reafirmó en el plenario la voluntad de los trabajadores de adoptar un convenio y criticó el argumento de los empleadores sobre la dificultad de aplicar una norma general en todos los países. En referencia a esta última cuestión, insistió en que el proyecto de convenio incluía una disposición que permitía a los Estados formular y ejecutar políticas de promoción de la igualdad de trato y oportunidades a través de “métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales...”. Para Kaplansky, este proyecto descansaba en dos ideas muy simples: por un lado, que todas las personas que buscan empleo o solicitan un ascenso deben ser juzgadas únicamente por sus aptitudes para cumplir la tarea que se les exige y, por otro lado, que la aptitud para cumplir ciertas tareas no es prerrogativa de algunos privilegiados, sino que todos los seres humanos deben tener la oportunidad de competir para obtener el empleo que desean. Ambas ideas eran aplicables en todos los países, por lo que su carácter era universal (OIT, 1958:455).

⁴⁹² *Ibidem*. Pág. 435.

Dando seguimiento a estos debates, Tatyana Novikova -miembro del Consejo de Sindicatos de Bielorrusia y delegada de los trabajadores de este país en la CIT- reconoció el mérito de la Organización Internacional del Trabajo al ocuparse de la discriminación en materia de empleo y ocupación, lamentándose, no obstante, de que los delegados de algunos países hubieran tratado de excluir de la definición de discriminación aquella basada en el sexo. En este sentido, llamó la atención de la Conferencia hacia esta actitud, denunciando -en particular- las diferencias de remuneración entre hombre y mujeres, así como la férrea discriminación laboral de las trabajadoras de color⁴⁹³ y las dificultades que las mujeres de mayor edad enfrentaban en el acceso al mercado laboral (OIT, 1958:460). Esta delegada apoyó la propuesta de adoptar un convenio y una recomendación para eliminar la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La Conferencia Internacional del Trabajo aprobó, con carácter de conclusiones generales y para fines de consulta a los gobiernos, las proposiciones que habrían de tenerse en cuenta para la elaboración de un convenio. Los resultados de la votación fueron 157 votos a favor, 37 en contra y 17 abstenciones (OIT,1958:463). Asimismo, decidió inscribir esta cuestión en el orden del día de su 42ª reunión, momento en que la segunda discusión debería llevar a la adopción de una decisión final.

A la sazón, la mayor parte de los consejeros técnicos y los delegados de los gobiernos y los trabajadores apoyaron la adopción de ambas normas. Con todo, el consejero técnico de los empleadores del Reino Unido se manifestó en contra de la aprobación de un convenio, al considerar que este instrumento no influiría realmente en la eliminación de la discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. Para sus representados, dicha eliminación exigía únicamente la supresión de los prejuicios en que se fundamentaba, confiando sólo en la educación de la opinión pública. En tal sentido, consideraba que la opción más favorable era la adopción de una recomendación (OIT,1959:417). El consejero técnico de los empleadores de Francia secundo estos argumentos.

La 42ª Sesión Conferencia Internacional del Trabajo aprueba -en 1958- el “Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (C.111)” y la “Recomendación sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación (R.111)”. Los resultados de la votación fueron: 189 votos a favor, 24 en contra y 13 abstenciones. Así, la Organización Internacional del Trabajo -como destaca Vosko (2010:67)- respondía a las luchas por los

⁴⁹³ La delegada denunció que en muchos casos los salarios de las mujeres de raza negra apenas representaban el 40% de la remuneración recibida por una mujer blanca cambio del mismo trabajo y añadió que, en relación con el salario recibido por un hombre blanco, este representaba tan solo el 20 por ciento (Ibídem. Pág. 460).

derechos sociales, políticos y económicos de algunos de los grupos socialmente más desventajados.

4.3. Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (C.111) y su recomendación complementaria (R.111). Examen de su contenido

Uno de los aspectos más significativos del Convenio sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación es su ámbito de aplicación personal. En este sentido, no incluye excepciones, pues, de hacerlo, iría en contra de su principal objetivo: “eliminar cualquier discriminación” (Art.2), basada “en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social” (Art.1.1.a). De este modo, garantiza a todos los trabajadores “la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación” (Art.2). La amplitud de su ámbito de aplicación se ve reforzada por el Art. 1.1.b, en el que se prevé la posibilidad de que la prohibición de discriminación abarque “cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación”. Complementariamente, la Recomendación 111 amplía este ámbito de aplicación, con el objeto de proteger a todos los trabajadores. En este orden de cosas, algunas de sus disposiciones se refieren a la particular situación de los trabajadores migrantes⁴⁹⁴, un colectivo especialmente susceptible de discriminación laboral.

Definido su ámbito de aplicación, es importante determinar el sentido de este instrumento. Así, el Art. 1.1 define “discriminación” como “cualquier distinción exclusión o preferencia...”, basada en los motivos ya mencionados y que “tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”. Tres elementos, como señala Lastra (1997:397), conforman tal definición: por un lado, un elemento de hecho, la distinción, exclusión o preferencia que determinan una diferencia de trato y, por otro, el fundamento de tal diferencia. El tercer elemento no es otro que el resultado objetivo de esta diferencia: la destrucción o la alteración de la igualdad de oportunidades y de trato.

⁴⁹⁴ La Recomendación No. 111, en su disposición 8ª, solicita a los Estados que se aplique a los trabajadores migrantes de nacionalidad extranjera y a los miembros de su familia las disposiciones del Convenio 97 y de su recomendación complementaria relativas a la igualdad de trato y sobre la supresión de restricciones para la admisión en el empleo. Posteriormente, se añaden el “Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), (No.143)” adoptado en 1975 y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (No.151), adoptada ese mismo año. Estos instrumentos replican las definiciones y los términos del Convenio 111. De acuerdo a estos instrumentos, los trabajadores migrantes que se encuentren legalmente instalados en el territorio de un Estado miembro tienen derecho tanto a la igualdad de trato -art. 6 del Convenio 97-, como a ser tomados en cuenta por la política nacional para la promoción de la igualdad de oportunidades -parte II del Convenio 143-. En consecuencia, los Estados han de adoptar medidas especiales para estos trabajadores en el marco de dicha política (OIT,1996:11).

La Conferencia Internacional del Trabajo consideró, desde un principio, la necesidad de adoptar una definición amplia de discriminación. Sólo así, la nueva normativa sería capaz de proteger a los trabajadores de las distintas situaciones que podían vulnerar la igualdad de oportunidades y de trato en el ámbito laboral. En consecuencia, dicha normativa pretende dar respuesta a todos los tipos de discriminación, bien sea de naturaleza jurídica o práctica, directa o indirecta. Como advierten Thomas y Horii (2003:83), el Convenio al referirse -en su Art.1.1.b- al “efecto” de una distinción, exclusión o preferencia sobre la igualdad de oportunidades y de trato, determina que sean las consecuencias objetivas de tales acciones -y nunca la intención- las que permitan distinguir la existencia o no de discriminación. En tal sentido, comprende -como se ha señalado- tanto las formas directas de discriminación -por ejemplo, la prohibición explícita de acceso a un determinado empleo para ciertas personas- como las formas indirectas -entre otras, la segmentación ocupacional con base en el sexo-. Este último tipo de discriminación se produce cuando la aplicación de iguales condiciones tiene resultados desiguales sobre ciertas personas o colectivos, debido a alguno o algunos rasgos de su identidad que no tienen relación directa con los requisitos inherentes al trabajo. En definitiva, el Convenio da cobertura a todos aquellos supuestos en que se vulnera el principio de igualdad y de trato, excluyendo la intención del autor de un acto de naturaleza discriminatoria o, incluso, la existencia de un autor identificable.

Los criterios sobre los cuales se prohíbe la discriminación se incluyen -como se adelantó- en dos disposiciones del Convenio. Así, el Art.1.1.a prohíbe toda “distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social”. En la fijación de estos criterios influyó la política antidiscriminatoria de las Naciones Unidas y, especialmente, el Art. 1º de su Carta fundacional, donde se establece expresamente como propósito de la organización “el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión...”. Asimismo, debe citarse el Art. 2º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el que se prevé que todas las personas, “...sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” deben gozar de los derechos y libertades contenidos en dicha Declaración. Respecto a la segunda de las disposiciones apuntadas, el Convenio -como se señaló también- prohíbe “cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación” que sea relacionada por los Estados, previa consulta con las organizaciones de empleadores, de trabajadores y con otros organismos apropiados (Art.1.1.b). De este modo, sus redactores lograron introducir un amplio margen de flexibilidad a esta norma,

contribuyendo a mantener su vigencia ante potenciales nuevos tipos y prácticas de discriminación. Con todo, no se especifican los mecanismos para incorporar otros criterios y, hasta el momento, ningún gobierno ha hecho uso de esta disposición⁴⁹⁵. Ello no ha sido óbice para que los Estados miembros los hayan integrado en sus legislaciones.

Entre los criterios ausentes del Convenio e insertos, con frecuencia, en las referidas legislaciones pueden mencionarse el estado de salud -incluyendo el ser portador del VIH-, la edad, la orientación sexual y la filiación sindical. Además, tras la adopción de este Convenio, la Organización Internacional del Trabajo aprobó dos instrumentos que garantizan la igualdad de trato y oportunidades en situaciones específicas. Estos instrumentos son el Convenio 156, sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares, de 1981, y el “Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas (C.159)”, de 1983.

Es pertinente señalar que los criterios determinantes de la discriminación pueden presentarse de forma concurrente, siendo común que los grupos más desaventajados sufran discriminación múltiple o interseccional⁴⁹⁶. En este sentido, muchas mujeres experimentan formas conexas de discriminación atribuibles -más allá del género- a factores como la etnia, la edad, el estatus socioeconómico, la orientación sexual, la diversidad funcional, la localización geográfica, el nivel educativo o a los modelos de socialización en el país de origen (OIT 2011a:18). El reconocimiento de esta discriminación múltiple suscita cada vez más atención. En 1995, la Declaración de Beijing se refería a las “múltiples barreras”⁴⁹⁷ que impiden a algunos grupos de mujeres avanzar hacia la igualdad real, mientras el Consejo de Europa reconocía -en

⁴⁹⁵ A este respecto, Bonet (2007:166) señala que el Consejo de Administración de la OIT recibió una propuesta para ampliar, mediante la adopción de un Protocolo, los criterios del Convenio 111 y, aunque, inicialmente el Consejo lo incluyó como un posible punto del orden del día de la agenda de la 92ª Reunión de la CIT a celebrarse en 2004, este no fue incluido y, hasta ahora, no ha formado parte de ninguna reunión de la CIT (OIT, Documento GB.283/205, párrafo 4).

⁴⁹⁶ Ciertos individuos pertenecen simultáneamente a varios grupos o colectivos desfavorecidos, por lo que sufren formas agravadas y específicas de discriminación. Este tipo de discriminación es denominada discriminación “múltiple” o “interseccional”. La interseccionalidad examina cómo diferentes categorías de discriminación, construidas social y culturalmente, interactúan en múltiples y, con frecuencia, simultáneos niveles, dando lugar a una desigualdad social sistémica. El término interseccionalidad fue acuñado por Kimberlé Crenshaw, quien subraya la “multidimensionalidad” de las experiencias de estos sujetos marginados (Crenshaw, 1989:139). En este sentido, la interseccionalidad demuestra especial interés por estudiar la intersección del género y la raza, tomando en cuenta los diferentes modos en que la interacción de diferentes atributos conforman las múltiples dimensiones de las experiencias de los individuos discriminados (Crenshaw, 1991: 1244; Nash, 2008).

⁴⁹⁷ En este orden de cosas, los Estados reafirmaban su voluntad de intensificar los esfuerzos para asegurar el disfrute de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales a “...todas las mujeres y chicas que sufren múltiples barreras en su empoderamiento y progreso a causa de factores tales como su raza, edad, lengua, grupo étnico, cultura, religión, discapacidad o por pertenecer a una comunidad indígena.” (“La Declaración de Beijing: IV Conferencia Mundial sobre las mujeres”, Párrafo 32).

el año 2000- que las mujeres a menudo “son víctimas de discriminación múltiple”⁴⁹⁸. Frente a esta aguda situación de desigualdad el Convenio 111 constituye la principal herramienta de protección de colectivos que, como las mujeres discapacitadas, indígenas, migrantes y todas aquellas pertenecientes a minorías raciales o grupos religiosos, son especialmente vulnerables.

El Convenio 111 también contiene algunas previsiones que permiten aplicar excepciones al principio de igualdad de trato y oportunidades en el empleo y la ocupación, sin que estas sean consideradas discriminatorias. La primera de ellas, recogida en su Art. 1.2, se refiere a las distinciones, exclusiones o preferencias “basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado”. No obstante, esta excepción -como señalan Thomas y Horii (2003:90)- debe interpretarse con criterio restrictivo, pues con ello el Convenio 111 trata de garantizar que el acceso a la formación, el empleo y la ocupación esté basado en criterios objetivos, definidos según las calificaciones académicas y ocupacionales requeridas para la actividad en cuestión. Así pues, la exigencia de determinadas calificaciones para un empleo específico puede dificultar la determinación de lo que es y lo que no es discriminatorio. En muchos casos, es complejo trazar una línea de demarcación entre la legitimidad de las calificaciones requeridas para un empleo y la invocación de ciertos criterios con objeto de eliminar algunas categorías de trabajadores. En este caso, la noción de “empleo determinado” -utilizada en la norma- se refiere a un puesto, una función o un trabajo particular y definible. Las calificaciones exigidas deben entenderse como aquellos requisitos que imponen las características del puesto de que se trate y que sean proporcionados a los imperativos de la situación. Una calificación auténtica, incluso basada en uno de los criterios del Convenio, no entrará en conflicto con el principio de igualdad de oportunidades y trato, pero nunca podrán exigirse las mismas calificaciones a todo un sector de la actividad. La aplicación sistemática de una condición de aptitud que abarque uno o varios de los criterios de discriminación establecidos en el Convenio es inadmisibles. Se requiere un cuidadoso examen caso por caso. De igual modo, la exclusión de ciertos empleos u ocupaciones del campo de aplicación de las medidas destinadas a promover la igualdad es contraria al Convenio.

En todo caso, es poco usual que alguna de las características enumeradas en el Convenio pueda constituir realmente un requisito inherente al trabajo. Por lo que se refiere al sexo, existen distinciones válidas que se exigen para ejercer determinados empleos como, por ejemplo, aquellos vinculados a la actividad artística o que comportan elementos que pueden ser percibidos como íntimos. En lo que atañe a la religión, las medidas para limitar los empleos

⁴⁹⁸ Así lo establece la “Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico”, en su párrafo 14.

relacionados con una institución religiosa determinada pueden ser aceptables, al igual que, en ciertas circunstancias, las opiniones políticas, cuando se trata de determinados puestos de la administración.

La segunda de las excepciones contenidas en el Convenio 111 se refiere a aquellas “medidas especiales de protección o asistencia previstas en otros convenios o recomendaciones de la OIT” (Art. 5.1)⁴⁹⁹. Para Thomas y Horii (2003: 92), la inclusión de esta excepción tuvo un doble objetivo: en primer lugar, que la ratificación de este instrumento no entrara en contradicción con otros instrumentos de la organización que prevén medidas especiales de protección y asistencia y, en segundo lugar, permitir a los Estados parte adoptar medidas de acción positiva⁵⁰⁰ que favorezcan a colectivos desaventajados por motivos de edad, invalidez, responsabilidades familiares y estatus social o cultural (Art.5.2). Para Vosko (2010:68), sin embargo, esta disposición mantiene y refuerza la normativa previa sobre protección de las mujeres que, en muchos casos, es incompatible con el principio de no discriminación. En tal sentido, rechaza que el Convenio 111 establezca excepciones que permitan conciliar dicha normativa con sus disposiciones, entendiendo que debería haber derogado los instrumentos preexistentes contrarios a sus principios básicos. En definitiva, el Art.5.1 del Convenio 111 reafirma la pertinencia de tales instrumentos -por ejemplo, el Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres o el Convenio relativo al empleo de las mujeres en toda clase de minas- posibilitando la coexistencia, dentro de la relación de empleo estándar, de medidas de promoción y protección de las mujeres.

El interés por mantener intactas las viejas estructuras se hizo patente -como advierte Vosko (2010:68)- en los trabajos preparatorios del Convenio 111, donde algunos delegados se esforzaron en conservar el modelo tradicional de empleo, privilegiando el papel del hombre. Atendiendo a razones sociales, consideraron prudente preservar la capacidad de los empleadores de brindar mayor estabilidad y seguridad laboral a ciertos trabajadores como los hombres “cabeza de familia”. Con este fin, el delegado irlandés apostó porque la prohibición de cualquier diferenciación, exclusión o preferencia -con base en el “sexo”- estuviera sujeta a ciertas limitaciones, con las que otorgar mayor protección a las familias. Esta apuesta fue secundada por otros delegados, favorables, incluso, a incorporar previsiones que posibilitaran a los

⁴⁹⁹ El art. 5.1 del Convenio 111 expresamente señala que “las medidas especiales de protección o asistencia previstas en otros convenios o recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo no se consideran como discriminatorias”.

⁵⁰⁰ Se considera acción positiva, a todas aquellas medidas especiales, por lo general provisionales, adoptadas para contrarrestar los efectos de la discriminación pasada o continua, estableciendo de facto la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres (OIT, 2008a:19).

gobiernos favorecer a dichos trabajadores, sin que ello constituyese una vulneración del principio de igualdad. Aunque estas propuestas no fueron incluidas en el Convenio 111, ni en su Recomendación complementaria, evidenciaron el significativo apoyo a una concepción masculina del trabajo⁵⁰¹.

Más adelante, en su Art. 2, el Convenio 111 incluye la obligación de los Estados parte de “formular una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”. Para ello, se exige que dichos Estados no solo promulguen leyes y promuevan todos los programas necesarios para favorecer la aceptación y aplicación de tal política (Art.3.b), sino también que deroguen o modifiquen cualquier disposición o práctica legislativa o administrativa incompatible con la misma (Art.3.c). La Recomendación 111 reafirma, en su disposición 5ª, la importancia de esta última cuestión, requiriendo a las partes que la asuman con carácter inmediato.

El Convenio 111 tiene un amplio campo de aplicación sustantiva. Así, ofrece protección frente a la discriminación -basada en cualquiera de los motivos referidos- en lo que se refiere al acceso a los medios de formación profesional, al empleo y la ocupación, así como a las condiciones laborales (Art.1.3). De este modo, salvaguarda a los trabajadores que sufran trato discriminatorio o desigual en el desempeño de su labor, garantiza la igualdad de oportunidades en los procesos de selección y reconoce la necesidad de erradicar la discriminación en el acceso a la formación, con el fin de hacer efectiva la igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación. La Recomendación 111 precisa -en su disposición 2.b- que todos los seres humanos deben gozar de igualdad de oportunidades y trato en el acceso a los servicios de orientación profesional y de colocación, a la formación profesional y a un empleo de su elección, en el ascenso -conforme a la conducta, experiencia, capacidad y laboriosidad-, la seguridad en el empleo, la remuneración por un trabajo de igual valor y las condiciones de trabajo, incluyendo entre estas las horas laborales, los períodos de descanso, las vacaciones anuales pagadas, la seguridad e higiene laboral, la seguridad social, los servicios sociales y las prestaciones sociales relacionadas con el empleo. En este orden de cosas, la Recomendación 111 califica la igualdad de oportunidades y trato en el empleo -en su disposición 2.a- como un asunto “de interés público” y, como tal, destaca la importancia de una adecuada coordinación entre las autoridades

⁵⁰¹ Este estándar masculino guió durante mucho tiempo las regulaciones de la OIT. De hecho, Vosko (2010:68) señala que prácticamente todas las normas adoptadas posteriormente se desarrollaron en base a este patrón donde el trabajo reproductivo se asociaba al varón “proveedor” y la prestación de cuidados a la mujer. Esto se hace especialmente evidente con la adopción, en 1965, de la “Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares.

nacionales y los actores sociales en la aplicación de medidas antidiscriminatorias. Así, la referida disposición determina que Estados y actores sociales son responsables de promover, respetar y hacer realidad dicha igualdad. Por lo que se refiere a estos últimos, su responsabilidad no se limita a la participación activa de las organizaciones sindicales y patronales en el diseño, ejecución y evaluación de medidas correctivas, sino que incluye también su obligación de eliminar cualquier discriminación de ciertos grupos sociales en su membresía, en la agenda de la negociación colectiva y en todas sus actividades. En lo concerniente a los Estados, esta Recomendación establece un conjunto de medidas con las que consolidar una política que garantice la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo. Una de estas medidas es la creación de organismos o agencias que promuevan la igualdad en todas las áreas laborales, encargándose de fomentar la comprensión y aceptación del principio de no discriminación (disposición 4.a). Además, estos organismos o agencias garantizarán la recepción, tramitación y examen de las quejas relativas a cualquier práctica discriminatoria en el empleo (disposición 4.b).

El Convenio 111 no permite ningún tipo de reservas, siendo uno de los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo más ratificados. Para Lubin y Winslow (1990:97), el hecho de que -en 1989- este convenio hubiera sido ratificado por 109 Estados obedece a su flexibilidad, así como a su utilidad para fomentar políticas laborales de igualdad de trato y oportunidades. Hoy, el Convenio 111 ha sido ratificado por 172 Estados y no ha recibido denuncia alguna. La ratificación de China -en 2006- amplió notablemente el número de personas cubiertas por este instrumento, un año en el que lo ratificaron también Montenegro y Vanuatu. Dos años después, lo ratificará la República Democrática Popular de Lao y Samoa, mientras Kiribati lo hará en 2009 y Sudan del Sur y las Islas Salomón en 2012⁵⁰².

4.4. Implementación del Convenio 111 para la eliminación de la discriminación sexual: proceso legislativo y aplicación práctica

La discriminación en el empleo y la ocupación es un fenómeno persistente en los mercados de trabajo de todo el mundo. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (2009c:36) reconoce la existencia de millones de hombres y mujeres a los que se les niega el acceso al trabajo y a la formación, perciben bajos salarios o se ven circunscritos a determinadas ocupaciones, simplemente por razón de su sexo, color de piel, etnia o creencias, e

⁵⁰² Fuente: NORMLEX- Information System on International Labour Standards (http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312256 - Última consulta 8 de Junio de 2014).

independientemente de sus capacidades y calificaciones. Así, es evidente que la prohibición de la discriminación contenida en el Convenio 111 no ha sido suficiente para su eliminación efectiva. Sin embargo, es necesario reconocer su importancia como fundamento de la estrategia global de la OIT para la igualdad en el trabajo. Respecto a la discriminación sexual, la prohibición del Convenio 111 cubre -como apuntan Thomas y Horii (2003:100-101)- tanto las distinciones basadas en características biológicas, como aquellas construidas socialmente y que son aprendidas y cambiantes. Su enfoque reconoce que la discriminación -con base especialmente en el género- se encuentra profundamente enraizada en creencias y actitudes sociales y culturales que requieren procesos complejos para su modificación o erradicación. Así, los potenciales resultados de este convenio dependen de la materialización de una política nacional activa y coordinada cuyo objetivo sea, como señala el art.2, eliminar la discriminación laboral. En este orden de cosas, este instrumento exige la adopción de un conjunto complementario de medidas -por ejemplo, medidas de acción positiva y la ejecución de programas de fomento del principio de igualdad- que posibiliten la eliminación de la discriminación en sus diversas formas.

Con el fin de guiar a los Estados parte en la implementación del Convenio 111 y su recomendación complementaria, la Organización Internacional del Trabajo les brinda toda la asistencia técnica que puedan necesitar. Así, desarrolla programas conjuntos de revisión de la legislación sobre igualdad en el trabajo y, específicamente, sobre igualdad laboral de género. Estos programas pretenden asegurar la inclusión de los criterios de discriminación -contenidos en el Art.1.1.a- en la legislación nacional, evitando omisiones que limiten la dilatada protección que este instrumento trata de ofrecer. Un ejemplo del alcance de este tipo de colaboración es la enmienda constitucional, aprobada por el gobierno de Malasia en 2001, en la que se prohíbe la discriminación con base en el género⁵⁰³. En otros Estados parte, los progresos en la materia han sido el resultado de la adopción de nuevas medidas legislativas o la revisión de las existentes. En general, estas actuaciones permiten distinguir dos importantes trayectorias. En primer lugar, las legislaciones nacionales han ampliado notablemente los criterios sobre la base de los cuales se prohíbe la discriminación⁵⁰⁴, lo que no impide constatar -como apuntamos- la frecuencia con

⁵⁰³ El Art. 8.2 de la Constitución Federal de Malasia establece que ningún ciudadano debe ser discriminado sobre la base de la religión, la raza, ascendencia, nacionalidad o del género (1957, Constitución Federal de Malasia-última modificación: 1 de Mayo de 2009)

⁵⁰⁴ En Bélgica, por ejemplo, se aprueba en 2007 la “Ley General contra la discriminación” que incorpora todos los criterios enunciados en el Convenio 111 de la OIT. En Macao, región administrativa especial de China, la “Ley del trabajo de 2008” prevé la igualdad de derechos y obligaciones para todos los trabajadores y candidatos a un empleo. Además, prohíbe la discriminación por motivos como la orientación sexual, la edad, el estado civil, el idioma, la pertenencia a una asociación, la formación o la situación económica. En Montenegro, una enmienda efectuada, en 2008, a la Ley del trabajo incluye la prohibición de la discriminación en base al idioma, la edad, el embarazo, el estado de la salud, el estado civil, las obligaciones familiares y la orientación sexual. En la

la que omiten algunos de los criterios establecidos en el Convenio 111. La Organización Internacional del Trabajo ha destacado las dificultades halladas en la inclusión de los criterios relativos a la ascendencia nacional, el origen social y la opinión política, no así en la adopción de disposiciones legales que prohíben la discriminación con base en la discapacidad, la edad y otros motivos ausentes del Convenio 111⁵⁰⁵. Este avance facilita la protección integral contra la discriminación y, por lo tanto, mejora las posibilidades de respuesta en casos de discriminación múltiple o interseccional.

Esta última cuestión explica la segunda trayectoria anunciada: la normativa antidiscriminatoria -en materia de empleo y ocupación- ofrece una protección más completa. Esta realidad se evidencia fundamentalmente en el ámbito de la Unión Europea, cuyos Estados miembros tienen la obligación de transponer las directivas relativas a la igualdad a las legislaciones nacionales, lo que ha contribuido a una armonización legislativa en materia de discriminación. Más allá de este ámbito, países como Kenia, Montenegro, Mozambique, Serbia o la República Unida de Tanzania han concluido importantes esfuerzos. Como ejemplo de ello, la Ley sobre el Empleo -adoptada por el gobierno keniano en 2007⁵⁰⁶- prohíbe la discriminación directa e indirecta en todas las etapas del empleo e incluye todos los motivos enumerados en el Convenio 111, incluso ampliándolos⁵⁰⁷. Además, hace recaer la carga de la prueba en el empleador cuando se trate de acusaciones en su contra⁵⁰⁸ y exige a aquellos empleadores que

República de Corea se incluyó, en 2008, la prohibición de la discriminación por motivos de edad y se adoptó la “Ley sobre la Prohibición de la discriminación basada en la edad, en el empleo y en la promoción del empleo para las personas mayores” (OIT, 2011a:16).

⁵⁰⁵ Algunos países, incluyen nuevos criterios en base a los que se prohíbe la discriminación en textos legislativos generales sobre igualdad y no discriminación. Así ocurre en el caso de Albania, donde la “Ley de Protección contra la discriminación” adoptada en 2010, contempla una lista de 24 motivos en base a los cuales se prohíbe la discriminación y que son aplicables al empleo. Entre ellos, se incluye el embarazo, la situación familiar y el estado civil. Además, este instrumento impone a los empleadores el deber de “aplicar, proteger y promover el principio de la igualdad” y prohíbe “toda forma de discriminación”. En Suecia, se adoptó, en 2008, la “Ley contra la discriminación” con el objetivo de combatir la discriminación y promover la igualdad de derechos y oportunidades independientemente del sexo, el origen étnico, la religión u otras creencias, la discapacidad, la orientación sexual o la edad. Ese mismo año, se llevó a cabo en Eslovaquia una enmienda a la “Ley contra la discriminación” para incluir destinadas a eliminar las diversas formas de desventaja social y económica derivadas de la edad o la discapacidad en el ámbito del empleo y la ocupación (OIT, 2011a:16).

⁵⁰⁶ La ley laboral de Kenia -“*Employment Act, 2007* (No. 11 of 2007)- incluye, en su Parte II, disposición 5ª, todo lo relacionado con la prohibición de la discriminación en el empleo (*The Employment Act, 2007 (No. 11 of 2007), Kenya Gazette Supplement*. Pág.368).

⁵⁰⁷ La referida legislación laboral de Kenia enumera, en su disposición 5.3, literal a., los criterios en base a los que se prohíbe la discriminación, estableciendo expresamente como tales “la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, la opinión política o de cualquier otra clase, la nacionalidad, el origen étnico o social, la incapacidad, el embarazo, el estado mental o ser seropositivo” (*Ibidem*. Pág.369).

⁵⁰⁸ Así lo establece la disposición 5.6 de la ley laboral Keniata (*Idem*.).

tengan a su cargo más de 20 trabajadores que adopten y apliquen una declaración política sobre el hostigamiento sexual⁵⁰⁹.

Ambas trayectorias -tanto la ampliación de los criterios sobre los cuales se prohíbe la discriminación, como la adopción de legislaciones más completas- indican la existencia de una mayor conciencia, en el plano nacional, respecto al significado de la adopción de medidas legislativas en toda estrategia que trate de dar respuesta a los múltiples aspectos de la discriminación. En todo caso, dichas medidas -como se subrayó- no son suficientes para hacer efectivo el principio de igualdad en el empleo y la ocupación. Como advierte Tomei (2006:83), prohibir la discriminación en el empleo y la ocupación requiere, además, acciones deliberadas y sostenidas que favorezcan las condiciones necesarias para que hombres y mujeres de diferente color, raza, edad y religión disfruten efectivamente del derecho a la igualdad de oportunidades y trato en el empleo y la ocupación. Reconocer las limitaciones de la mera prohibición de prácticas o disposiciones discriminatorias significa reconocer el carácter sistémico e institucional de la discriminación, así como sus dimensiones colectivas, tanto desde el punto de vista de la víctima como del ejecutor. En consecuencia, adoptadas las medidas legislativas pertinentes, se abre un amplio y complejo proceso. Siguiendo a Thomas y Horii (2003:103), la aplicación del Convenio 111 debe llevarse a cabo en etapas sucesivas, en cada una de las cuales se revelarán problemas nuevos y diferentes que requerirán la adopción de medidas para resolverlos. Si bien, el Convenio deja a cada país margen para intervenir mediante los métodos que -habida cuenta de las circunstancias y usos nacionales- considere más apropiados, la aplicación efectiva de la política nacional de igualdad de oportunidades y de trato, supone que el Estado de que se trate ponga en práctica las medidas pertinentes siguiendo las directrices contenidas del Art. 3. Para reforzar estas medidas, una política de igualdad de oportunidades y de trato exigirá también actuaciones destinadas a rectificar las desigualdades evidenciadas en la práctica. En definitiva, la promoción de la igualdad de oportunidades y trato en materia de empleo y ocupación, auspiciada por el Convenio, apunta a un proceso de ajuste permanente de las políticas nacionales a los cambios sociales. En consecuencia, es importante subrayar la interdependencia de ambas modalidades de acción: la adopción de disposiciones normativas y la definición y aplicación de programas destinados a promover la igualdad, así como a rectificar las desigualdades de hecho que existen en la formación, el empleo y las condiciones de trabajo.

En los últimos años, la Organización Internacional del Trabajo se ha esforzado en desarrollar programas y actividades a nivel mundial, regional y nacional para prestar especial

⁵⁰⁹ Así se encuentra previsto en la disposición 6.2 de la “*Employment Act, 2007*” de Kenia (*Ibidem*.Pág.371)

atención a la igualdad de remuneración y a la eliminación de la discriminación. Como resultado, el principio de no discriminación ha pasado a ser una prioridad en los Programas de Trabajo Decente de 36 países. Esta labor ha contribuido a una mayor adopción y ejecución de políticas y planes de acción en materia de igualdad a nivel nacional y en los lugares de trabajo. Al mismo tiempo, la Organización ha reforzado estas actividades ejerciendo un mayor control y mejorando el seguimiento de aplicación de las normas contra la discriminación (OIT, 2011a:xv). No obstante, persisten numerosos retos en la implementación del Convenio 111. Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2011a: 17), uno de los principales obstáculos en la materia es que la legislación de algunos Estados no incluye todas las formas de discriminación con base en el género. En tal sentido, es común observar la ausencia de protección frente al acoso sexual que ni siquiera se encuentra tipificado como una forma de discriminación.

Con todo, la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones ha constatado que incluso en Estados con una legislación adecuada para la promoción de la igualdad y la eliminación de la discriminación en el empleo, su aplicación y desarrollo se enfrenta a numerosas dificultades. Así ocurre, por ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea. Aunque sus Estados miembros han ratificado el Convenio 100 y 111, y las Directivas europeas y las legislaciones nacionales establecen la igualdad de remuneración y de trato en el empleo, sigue habiendo una profunda brecha entre la normativa y la práctica. Así lo confirman datos de la CSI (2007:01), en los que se constata que: las mujeres ganan hasta un 40% menos que sus homólogos masculinos, registran índices de desempleo más elevados y están escasamente representadas en cargos directivos. Particularmente grave es la discriminación económica de las mujeres de algunos países de Europa Oriental, donde las diferencias salariales en el sector público son, con frecuencia, incluso mayores a las del sector privado. En cualquier caso, la importante concentración de mujeres en puestos de trabajo a tiempo parcial y en el sector de servicios también influye negativamente en la situación de las trabajadoras europeas. La discriminación de la que son víctimas las minorías étnicas, especialmente la comunidad Romaní, es objeto de profunda preocupación. La persistencia de estas manifestaciones de discriminación demuestra que la legislación adoptada no está logrando cumplir con sus objetivos y, en consecuencia, resulta imperativo hacer un diagnóstico de los factores que determinan estas deficiencias.

Una de estas deficiencias parece apuntar al ámbito de aplicación de las normas, tanto en lo relativo al ámbito personal, los sujetos a quienes se aplica, como al ámbito sustantivo, los motivos o criterios sobre la base de los cuales se prohíbe la discriminación. Aunque el ámbito

de aplicación del Convenio 111 -como se observó- es amplio, los Estados miembros han limitado su alcance, excluyendo a ciertas categorías de trabajadores o prescindiendo de algunos de los criterios enunciados en el Convenio (Thomas y Horii, 2003:112). En efecto, la organización (OIT, 2011a:17) admite que dicha exclusión es frecuente, siendo objeto de discriminación laboral los trabajadores ocasionales, los trabajadores domésticos o –entre otros- aquellos que desempeñan su actividad en el sector agrícola y las zonas francas industriales. Estos trabajadores no disfrutan de la normativa laboral y, en consecuencia, de las disposiciones en materia de no discriminación que contiene. Asimismo, la legislación laboral anti discriminatoria no siempre abarca muchos de los aspectos comprendidos en el proceso que va desde la contratación hasta el final de la relación de trabajo. Otros obstáculos frecuentes en los ordenamientos jurídicos internos son las disposiciones discriminatorias. En tal sentido, por ejemplo, tales ordenamientos incluyen normas que prohíben a las mujeres la realización de determinados trabajos, como el trabajo nocturno. Además, se constata la persistencia de disposiciones obsoletas que permiten al marido oponerse a que su cónyuge trabaje fuera del hogar.

La aplicación eficaz del Convenio 111 también se ve entorpecida por trabas en los trámites de denuncia y en los procedimientos judiciales previstos para los casos de discriminación. En algunos países, como advierte la OIT (2011a:18), resulta complejo -e incluso imposible- llevar un caso de discriminación ante un tribunal, debido a la existencia de procedimientos de denuncia inadecuados y engorrosos. La prevalencia de requisitos poco realistas, respecto a la presentación de pruebas, redunda negativamente en el éxito de las acciones judiciales. Las disposiciones que imponen la carga de la prueba a los demandantes limitan la eficacia de la protección en los procedimientos judiciales y la posibilidad de obtener reparaciones por los daños irrogados. Habida cuenta de las dificultades que supone presentar pruebas de discriminación en los tribunales, en algunos países se ha trasladado la carga de la prueba al empleador⁵¹⁰. En estos supuestos, la probabilidad de sufrir represalias puede llevar a que las víctimas renuncien a su derecho a acudir a los tribunales. En los países donde los procedimientos son costosos, lentos y poco prometedores, en cuanto a sus probabilidades de prosperar, se acrecienta la percepción de la inutilidad de ejercer tal derecho. Con todo, la función de los tribunales en el cumplimiento de la legislación es irremplazable. En supuestos

⁵¹⁰ La mayor parte de los países europeos acoge este criterio en su legislación, pues así se encuentra establecido en la, ya referida, Directiva núm.2000/78/CE del Consejo Europeo que, en su Art.10, ordena a los Estados miembros de la UE a adaptar su legislación interna para que, en los casos de discriminación, la carga de la prueba recaiga sobre el empleador. No obstante, la OIT (2011a:18) advierte que algunos países de la UE aún no han efectuado la transposición de esta previsión a su legislación nacional y, en otros casos, aunque la han incluido en su ordenamiento su aplicación se limita a la discriminación ocurrida por ciertos motivos.

de discriminación, las demandas judiciales -aunque escasas- bien tramitadas, podrían promover cambios importantes con la ayuda de una publicidad adecuada.

En este apartado hemos examinado los progresos alcanzados y los desafíos pendientes en la implementación de las normas internacionales sobre igualdad y no discriminación en el trabajo. Fomentar los esfuerzos que permitan superar tales desafíos es un fin necesario, pues la discriminación laboral no sólo implica un notable gasto en términos de talento humano, sino también la violación de derechos fundamentales. Empleos libres de todo tipo de discriminación favorece el interés de las personas, las comunidades y las Estados.

4.5. Otros instrumentos de la OIT para la igualdad de oportunidades y trato en el empleo

La promoción y protección del principio de igualdad de oportunidades y trato no es sólo objeto de instrumentos específicos como el Convenio 111 y la Recomendación 111). Otros instrumentos, adoptados por la Organización Internacional del Trabajo contienen disposiciones para reforzar esta labor. Mientras algunos de ellos tienen como objetivo principal el logro de la igualdad en el empleo, otros superan este objetivo (Thomas y Horii, 2003:80).

Así pues, estos instrumentos complementarios al Convenio y la Recomendación referidos son diversos. Por un lado, puede citarse el *Convenio relativo a las normas y objetivos básicos de la política social* (C.117), de 1962, cuyo Art.14.1 establece que la supresión de la discriminación por “motivos de raza, color, sexo, credo, asociación a una tribu o afiliación a un sindicato” ha de ser un objetivo central en la política de empleo de los Estados parte, quienes han de garantizar que la legislación y los contratos de trabajo, la admisión a los empleos, las condiciones de contratación y de ascenso, las oportunidades de formación profesional, las condiciones de trabajo, las medidas de higiene, seguridad y bienestar, la disciplina, la participación en la negociación de contratos colectivos y las tasas de salarios –las cuales, expresamente señala han de “fijarse de acuerdo con el principio de salario igual por un trabajo de igual valor”- son áreas libres de todo tipo de discriminación. Además, el numeral 2 del mismo artículo, añade que los Estados han de adoptar las medidas pertinentes para reducir cualquier diferencia salarial que sea producto de la discriminación fundada en cualquiera de los motivos referidos⁵¹¹. Junto a él, el *Convenio relativo a la política del empleo* (C.122), de 1964,

⁵¹¹ El art.14 del “Convenio relativo a las normas y objetivos básicos de la política social, (C.117)” expresamente señala que “el fin de toda política social debería ser suprimir toda discriminación entre los trabajadores fundada en motivos de raza, color, sexo, credo, asociación a una tribu o afiliación a un sindicato” (“Convenio relativo a las normas y objetivos básicos de la política social, (C.117)”, 1962. Ginebra).

trata de garantizar que dicha política posibilite la libre elección de empleo u ocupación, la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación y la posibilidad de poner en práctica dicha formación y otras cualificaciones, con independencia de factores como la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, la procedencia nacional o el origen social del trabajador. Por otro lado, entre los instrumentos cuyo objetivo principal no es el logro de la igualdad en el empleo, pero contienen disposiciones de promoción de la igualdad en otros ámbitos materiales, se encuentra -por ejemplo- el *Convenio relativo a la licencia pagada de estudios* (C.140), de 1974, cuyo Art.8 prohíbe que tal licencia se niegue por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. Así mismo, el *Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador* (C.158), de 1982, incluye también -en su Art.5- la previsión de que la raza, el color, el sexo, el estado civil, las responsabilidades familiares, el embarazo, la religión, las opiniones políticas, la ascendencia nacional o el origen social no constituyen causa justificada para poner fin a una relación laboral.

Algunos de estos instrumentos tienen especial relevancia para la igualdad de género en el trabajo, por lo que nos detenemos en su análisis.

4.5.1. Regulación sobre la política del empleo. Convenio 122 y Recomendaciones 122 y 169

La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio relativo a la política de empleo (C.122) en su 48ª Reunión, celebrada en 1964. Su objetivo es que dicha política garantice el pleno empleo, libremente elegido y en igualdad de oportunidades para los trabajadores. En este sentido, promueve esta igualdad tanto para aquellos que desempeñan un empleo remunerado, como para quienes se encuentran en busca de trabajo, reconociendo que la igualdad de trato y oportunidades contribuye a estimular el crecimiento y el desarrollo económico, a elevar los niveles de vida y a superar el desempleo y el subempleo. Con la aprobación de este instrumento, la Organización Internacional del Trabajo cumplía el mandato de su texto constitutivo, cuyo preámbulo apunta a la erradicación del desempleo como uno de los objetivos a alcanzar para evitar que la injusticia, la miseria y las privaciones pongan en peligro la paz y la justicia social. La Declaración de Filadelfia reafirma este objetivo y exige a la organización que fomente programas que permitan lograr el pleno empleo y mejorar el nivel de vida.

El interés de la Organización Internacional del Trabajo por esta cuestión se hace más evidente a finales de la década de los cincuenta e inicios de los años setenta, período en el que

su cooperación con las Naciones Unidas es fundamental para elevar el nivel de vida de los países en desarrollo. A la sazón, se incrementa el número de miembros de la OIT, manifestándose claramente los graves obstáculos que enfrentaban tales países para garantizar a sus ciudadanos una participación plena en el progreso económico y social. Tratando de resolver esta situación, la Organización Internacional del Trabajo convoca una reunión de expertos centrada en el empleo como objetivo medular del desarrollo. Esta reunión constituyó el prelude del debate sobre la política de empleo que tuvo lugar en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1961. Como resultado, se adoptó una resolución en la que se aboga por iniciar la elaboración de una normativa en la materia⁵¹². Con posterioridad, en 1963, se realiza una conferencia técnica sobre política de empleo preparatoria, un paso decisivo para que, al año siguiente, la 48ª Reunión de la CIT aprobara el Convenio sobre la política del empleo (C.122) y su recomendación complementaria (R.122). Al hacerlo, la conferencia aprobó también dos resoluciones: una de ellas referida a las medidas internacionales destinadas a facilitar la realización de los objetivos de la política del empleo y otra sobre las actividades de la OIT en el campo de la política del empleo.⁵¹³

Los redactores de este instrumento fueron conscientes de la inherencia de los derechos humanos al Convenio 122. En este sentido, el preámbulo se refiere a la Declaración Universal de Derechos Humanos y reafirma su contenido, disponiendo que “toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”. En consecuencia, ambos instrumentos consolidan un marco orientador para la configuración, por parte de los Estados, del conjunto de medidas económicas, sociales e institucionales necesarias para mejorar la calidad del empleo y, consecuentemente, el nivel de vida. Con tal fin, se alienta la colaboración entre gobiernos e interlocutores sociales, exigiéndoles el diseño y adopción de medidas basadas en el respeto de todos los derechos humanos. Una política de empleo que cumpla con estas características es indispensable para hacer del empleo un objetivo central de la política de desarrollo de cualquier Estado. En este sentido, elaborar dicha política con una perspectiva de género contribuirá al crecimiento del empleo, el correcto funcionamiento de los mercados de trabajo y la cohesión social.

⁵¹² Así, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó, el 28 de junio de 1961, la “Resolución 22: Resolución sobre la política del empleo” (OIT (1961) Actas de la 45.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1961. Apéndice XVI, págs. 912-915).

⁵¹³ La Resolución 11: “Resolución sobre las medidas internacionales destinadas a facilitar la realización de los objetivos de la política del empleo”, fue adoptada el 7 de julio de 1964 (OIT (1964) Actas de la 48.a Reunión de la Conferencia internacional del Trabajo. Ginebra, 1964. Apéndice XVII, págs. 839-840).

La ratificación del Convenio 122 supone para los Estados -como se señaló- la obligación de formular y desarrollar una política activa que fomente el pleno empleo productivo y libremente elegido y garantice, a todos los trabajadores, posibilidades de acceder a la formación necesaria para desempeñar el empleo que desee y la oportunidad de poner en práctica dicha formación, sin que “se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social” (Arts. 1.1 y 1.2, lit. c). Así las cosas, este instrumento es una importante herramienta para la igualdad de género.

Complementando este Convenio, se adopta -como se apuntó también- la Recomendación sobre la política de empleo (R.122), en la que diversas disposiciones –sin estar directamente orientadas a promover el empleo de las mujeres- tratan de regular ciertas cuestiones que tienen implicaciones género. En este sentido, alienta a los Estados -en su disposición 7.2- a adoptar medidas para “ayudar a las personas desempleadas y subempleadas” a satisfacer “sus necesidades elementales” y “las de las personas a su cargo”, así como a “adaptarse a las oportunidades que puedan presentárseles para ejercer un nuevo empleo útil”. Estas medidas beneficiarán sobre todo a las mujeres, quienes -como vimos- suelen estar sobre-representadas tanto entre los desempleados como en los subempleados. En esta misma disposición, la recomendación reconoce que estas mujeres -con frecuencia- tienen responsabilidades familiares a las que es difícil responder satisfactoriamente en situaciones de desempleo o subempleo. Asimismo, al admitir que ambos colectivos se enfrentan a notables obstáculos para reinsertarse en el mercado de trabajo de la economía formal, la disposición 7.2 conmina a los Estados a ofrecer ayudas que les permitan adaptarse a nuevas oportunidades laborales. Se constata, por lo tanto, que esta disposición -en principio, neutral en términos de género- constituye una herramienta útil para desarrollar una política de empleo integral, al posibilitar el establecimiento de condiciones para la consecución de la igualdad de hombres y mujeres en el ámbito laboral. También la disposición 27^a tiene matices de género, pues prevé la aplicación de medidas selectivas destinadas al logro de una mayor regularidad en el ámbito de los servicios estacionales, la creación de empleos complementarios para los trabajadores ocupados en este ámbito y la adopción de políticas que promuevan el empleo rural. En definitiva, estas previsiones impulsan y protegen la igualdad de oportunidades y trato en empleos vulnerables, donde la mano de obra femenina suele ser mayoritaria.

El anexo de la Recomendación 122, en el que se desarrollan los métodos de aplicación de las políticas de empleo, sugiere que los Estados realicen estudios sobre la distribución de la fuerza de trabajo y la naturaleza y dimensión del desempleo y del subempleo y sus tendencias, solicitándoles, además, que dichos estudios analicen su distribución por grupos de edad, sexo,

categorías profesionales, calificaciones, regiones y sectores económicos, así como las potenciales tendencias de cada uno de estos grupos y las repercusiones de los factores demográficos⁵¹⁴. En este orden de cosas, se alienta a los Estados a desarrollar bases de datos completas y desagregadas por sexo que permitan apreciar el impacto de género de las políticas de empleo.

Un tercer instrumento, complementario a las normas referidas, es la *Recomendación sobre política de empleo* (R.169), adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1984. En concordancia con lo previsto en el convenio y la recomendación 122, su disposición 1ª señala que la promoción del pleno empleo productivo y libremente elegido debe considerarse un medio para el cumplimiento efectivo del derecho al trabajo y, como tal, una prioridad en las políticas económicas y sociales (disposición 3ª). Sobre la base de estos principios generales, la Recomendación 169 desarrolla algunas previsiones específicamente vinculadas con la igualdad. Su disposición 7ª -por ejemplo- apunta que cualquier política de empleo debe encaminarse a eliminar toda discriminación y a asegurar la igualdad de oportunidades y de trato en el acceso y las condiciones de empleo, los salarios e ingresos, la orientación, formación y promoción profesionales de los trabajadores. De este modo, se reafirma la importancia de la aplicación de los principios fundamentales de igualdad de remuneración y no discriminación en la materia.

La Recomendación 169 insta también a los Estados -en sus 8ª y 9ª- a adoptar medidas para combatir el empleo ilegal e incentivar el traslado gradual de los trabajadores del sector informal -con presencia mayoritaria de mujeres, como vimos- al sector formal. Además, dedica una sección⁵¹⁵ a las medidas con las que responder a las necesidades del primero de estos sectores. Reconociendo su importancia como fuente de empleo, se exhorta a los gobiernos a elaborar y ejecutar programas que fomenten el trabajo familiar e independiente, implementar medidas de complementariedad entre el sector estructurado y el sector no estructurado de la economía y facilitar a las empresas del sector no estructurado el acceso a los recursos, los mercados, el crédito, la infraestructura, los medios de formación, los conocimientos técnicos y las tecnologías más avanzadas. La Recomendación pretende, asimismo, que se adopten acciones para mejorar las condiciones de trabajo en el sector informal y se trate de facilitar la integración progresiva de este sector a la economía formal. En último término, la sección dedicada al “Empleo de Jóvenes y de Grupos y Personas Desfavorecidas” persigue “satisfacer las

⁵¹⁴ Así se encuentra dispuesto en la disposición 1.1.lit.a contenida en la Parte I del Anexo de la “Recomendación sobre la política del empleo (R.122)” de 1964.

⁵¹⁵ En su sección “V. Sector no estructurado”, la “Recomendación sobre la política de empleo (R.169)”, desarrolla tres previsiones -27, 28 y 29- a este respecto. (“Recomendación sobre la política de empleo (R.169)”, 1984. Ginebra)

necesidades de todas las categorías de personas que tengan frecuentemente dificultades para encontrar empleo duradero”, entre las que se incluyen las mujeres (disposición 15ª-19ª).

En conclusión, estos instrumentos constituyen herramientas útiles para alcanzar la igualdad de hombres y mujeres en el ámbito laboral, aunque no fueron adoptadas -como señalamos- con este objetivo. Así pues, son una parte importante del régimen internacional de promoción de la igualdad de género.

4.5.2. Regulación sobre el desarrollo de los recursos humanos: Convenio 142 y Recomendaciones 150 y 195

En 1975, la Conferencia Internacional del Trabajo quiso ampliar el concepto de igualdad. Con este objetivo, adoptó el *Convenio sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos* (C.142) y la *Recomendación sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos* (R.150). En la comisión redactora de estos instrumentos participaron -de acuerdo con Lubin y Winslow (1990:114)- un numeroso y distinguido grupo de mujeres, entre las cuales ocho eran delegadas de los trabajadores y seis de los empleadores.

El objetivo del Convenio 142 -como señala su Art.1.1- no es otro que promover la adopción y aplicación de “políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales”. Ambos, políticas y programas, deben “alentar y ayudar a todas las personas, en pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones...” (Art.1.5). Sin mencionar expresamente a las mujeres, este instrumento pretende garantizar que ambos sexos tengan un papel activo en el empleo y en la sociedad. En todo caso, su Recomendación complementaria (R.150) es mucho más completa y detallada en lo que se refiere al género.

Inicialmente, esta recomendación -de acuerdo con lo establecido en el Convenio 142- exhorta a los Estados a formular y aplicar políticas para la orientación y formación profesional que permitan ayudar y alentar a todas las personas, en pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones⁵¹⁶. En otras palabras, todas las políticas para el desarrollo de los recursos humanos deben respetar el principio de igualdad, de modo que todos los trabajadores puedan

⁵¹⁶ Así se encuentra dispuesto en la disposición 4.4 de la “Recomendación sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (R.150)” (Recomendación sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (R.150)”, 1975. Ginebra)

disfrutar de ellas y exigir que se les garantice plena libertad en la elección de su ocupación. Seguidamente, la recomendación establece que los sistemas de enseñanza general, técnica y profesional, los de orientación escolar y profesional, así como la formación profesional, deben asegurar iguales posibilidades de orientación y formación⁵¹⁷. En definitiva, la Recomendación 150 garantiza la aplicación del principio de igualdad en la orientación y formación profesional.

En todo caso, la Recomendación no se limita a estas disposiciones generales. En su disposición 11ª especifica que los programas de orientación profesional -en su fase inicial de desarrollo- deben asistir a aquellos grupos de población que, tradicionalmente, se enfrentan a un mayor número de obstáculos en la libre elección de la enseñanza, la formación profesional y la ocupación. Aunque en la disposición no menciona expresamente a las mujeres, son ellas -en tanto colectivo- las que conforman sobre todo tales grupos. En tal sentido, la Recomendación pretende que los programas de orientación profesional sirvan de herramienta para vencer las barreras que dificultan su libertad de elección.

La sección VIII de la Recomendación 150 se dedica, en particular, a la “Promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres”. En la disposición 54.2 -y a lo largo de 6 literales- se propone un conjunto de medidas económicas, sociales y culturales para mejorar la situación de las mujeres en el empleo. Diversos son los objetivos de estas medidas. En primer lugar, estas medidas persiguen convencer a la opinión pública de la importancia de que hombres y mujeres participen en la sociedad y en la economía en igualdad de condiciones y, consecuentemente, modificar las actitudes tradicionales respecto al trabajo de mujeres y hombres en el hogar y en la vida profesional. En segundo lugar, han de proporcionar orientación profesional a las mujeres, sobre la base del mismo abanico de opciones y oportunidades de enseñanza, formación profesional y empleo que los hombres, “incitarlas a aprovechar plenamente estas oportunidades” y facilitar las condiciones que les permitan hacerlo. Un tercer objetivo de estas medidas es fomentar el acceso de mujeres y hombres -en igualdad de condiciones- a todos los tipos de educación y a la formación para cualquier clase de empleo, incluyendo los considerados tradicionalmente masculinos. Como cuarto objetivo, se exhorta a los Estados a favorecer el “perfeccionamiento de las mujeres” para “garantizar su desarrollo personal y su promoción a empleos calificados y puestos de responsabilidad”, así como a incitar a los empleadores a que les ofrezcan las mismas posibilidades de enriquecer su experiencia profesional que a los hombres. Este conjunto de objetivos serían difíciles de ejecutar en ausencia de medidas destinadas a facilitar que las mujeres con responsabilidades familiares

⁵¹⁷ Así lo establece la disposición 5.2, lit. a. de la “Recomendación sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (R.150)”, adoptada en 1975 (*Ibidem.*)

“puedan tener acceso a los servicios normales de formación profesional”. En este sentido, la Recomendación sugiere, por un lado, la creación de guarderías infantiles diurnas y servicios para niños de todas las edades y, por otro, que las mujeres puedan acogerse a arreglos especiales como los cursos a tiempo parcial, por correspondencia o cualquier otra modalidad que les permita compatibilizar sus responsabilidades familiares con la formación profesional. Finalmente, la disposición incide en la institucionalización de programas, para dicha formación, específicamente diseñados para mujeres de edad avanzada que deseen acceder a un empleo por primera vez o “reintegrarse a él después de un período de ausencia”.

Este instrumento fue revisado en 2004 y, de esta revisión, surgió la “Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente (R.195)”. Reforzando las disposiciones de la recomendación que le precede, su objetivo no es otro que promover la adopción de políticas de desarrollo de los recursos humanos que reduzcan la desigual participación de hombres y mujeres en la educación y la formación. En este sentido, su disposición 4.a insiste en la necesidad de que los Estados parte reconozcan que la educación y la formación son un derecho de todos y, por lo tanto, deben asegurar que el acceso al aprendizaje permanente sea igual para ambos sexos. En el mismo orden de cosas, la disposición 5ª, literal g, apunta que dichos Estados deben “promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de educación, formación y aprendizaje permanente”. La Recomendación 195 trata de garantizar también que, en el terreno del desarrollo de competencias, se respete el principio de igualdad de oportunidades y trato, sobre todo para aquellos grupos más desaventajados. Así, la disposición 9ª, literal h, exhorta a los Estados a reducir las desigualdades mediante la implementación de estrategias, medidas y programas de igualdad de oportunidades que incorporen actividades de formación para las mujeres, grupos específicos, sectores económicos y personas con necesidades especiales.

El reconocimiento y la certificación de las aptitudes profesionales también es un aspecto importante en materia de igualdad y, como tal, lo reconoce este instrumento en su disposición 11.2, en la que solicita a los Estados parte que promuevan el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales a través de métodos de evaluación objetivos, no discriminatorios y vinculados a normas. Esta previsión complementa lo dispuesto en el Convenio 100 y la Recomendación 90, donde se resalta la importancia de contar con mecanismos objetivos de evaluación, basados únicamente en el trabajo y las capacidades, que permitan erradicar progresivamente fenómenos como la segregación profesional. Además, la Recomendación 195 alienta a los gobiernos a compilar información desglosada por sexo, edad y

otros criterios socioeconómicos, respecto a los niveles educativos, las cualificaciones, las actividades de formación, el empleo y los ingresos de su población. De este modo, los Estados parte podrán crear una base de datos que, desglosados también por sexo, edad y otros criterios⁵¹⁸, les permitan realizar una correcta evaluación de los resultados de las medidas aplicadas. En este mismo sentido, la recomendación solicita a los Estados que apoyen y faciliten las labores de investigación sobre el desarrollo de los recursos humanos y la formación y, en particular, aquellos estudios que puedan ayudar a la identificación y superación de los prejuicios de género en la evaluación de competencias⁵¹⁹. Finalmente, este instrumento señala, que uno de los objetivos principales de la cooperación internacional y, en particular, de la cooperación técnica debe ser la promoción de oportunidades en el acceso de mujeres y hombres al trabajo decente⁵²⁰.

4.5.3. Regulación sobre la terminación de la relación de trabajo: Convenio 158 y Recomendación 166

La Organización Internacional del Trabajo adopta, en 1963, el primer instrumento dedicado específicamente a la protección contra el despido. En concreto, nos referimos a la *Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador* (R.119), precedente del Convenio aprobado en 1982, el *Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador* (C.158). Complementaria a este la Conferencia adoptó, en la misma oportunidad, la *Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador* (R.166) que sustituyó a la referida Recomendación 119. El Convenio 158 entro en vigor el 23 de Noviembre de 1985 y ha recibido, hasta el momento, 36 ratificaciones⁵²¹ y una denuncia⁵²².

⁵¹⁸ Así lo prevé la “Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente (R.195)” en su disposición 18, contenida en la sección “IX. Relativa a la investigación en materia de desarrollo de los recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente” (“Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente (R.195)”, 2004. Ginebra).

⁵¹⁹ Así se encuentra establecido en la disposición 19 de la, ya referida, Recomendación 195 de la OIT (*Ibidem.*)

⁵²⁰ Así lo prevé el contenido de la disposición 21, contenida en la sección “X. referente a la cooperación internacional y técnica” de la Recomendación 195 de la OIT.

⁵²¹ La lista de Estados que han ratificado este instrumento se encuentra disponible en NORMLEX: Information System on International Labour Standards. (Puede accederse a ella a través del siguiente enlace: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312303 - última consulta 05 de Junio de 2014).

⁵²² Brasil, denunció este convenio el 20 de Noviembre de 1996. No obstante, en febrero de 2008, el entonces Presidente Lula da Silva propuso al Congreso Nacional la ratificación pero, en julio de 2008, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso Nacional votó contra esta propuesta. La cuestión se transmitió a la Comisión de Trabajo del Congreso Nacional de Brasil para proseguir con su examen (OIT, 2009d:iii).

Este instrumento regula, como su nombre lo indica, la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador. De ahí que, en su ámbito de aplicación no entren la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del trabajador o mediante un acuerdo negociado libremente por ambas partes. El Convenio tampoco se aplica en aquellos casos en que el trabajador renuncia o se acoge a la jubilación por voluntad propia.

El Convenio tutela, por medio de la prohibición contenida en su Art. 4, que no existan despidos discriminatorios, en este sentido, la norma expresamente estipula: “no se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio”. De lo expuesto se desprende, que la necesidad de fundamentar el despido en una causa justificada constituye la piedra angular de las disposiciones del Convenio 166. A tenor del citado artículo, el empleador pierde la facultad de poner término unilateralmente a una relación de trabajo de duración indeterminada mediante la notificación de un preaviso o, en su lugar, al pago de una indemnización. En realidad, el art. 4 del Convenio no se limita a obligar a los empleadores a justificar los despidos, sino que, ante todo, exige que en virtud del “principio fundamental de la justificación” no se despidan a un trabajador, salvo que para ello exista algún motivo relacionado con la capacidad o la conducta del trabajador o con las necesidades de funcionamiento de la empresa (OIT, 2009d:01).

Complementariamente y para dar significado concreto a este “principio de justificación”, el Art. 5 delimita las denominadas causas justificadas de despido, incluyendo una lista no exhaustiva de los motivos que no son considerados como tal. Esos motivos, que no constituyen causa justificada, son un reflejo de la protección que confieren otros instrumentos de la OIT. Entre estos, el literal iv) incluye: “la raza, el color, el sexo, el estado civil, las responsabilidades familiares, el embarazo, la religión, las opiniones políticas, la ascendencia nacional o el origen social” y el literal v) “la ausencia del trabajo durante la licencia de maternidad”. Aunque, aparte del contenido de este artículo ni el Convenio (C.158) ni la Recomendación (R.166) contienen normas específicamente destinadas a garantizar la igualdad de hombres y mujeres, ambos, al descartar la posibilidad de que “el sexo, el estado civil, las responsabilidades familiares, el embarazo y las ausencias laborales motivadas por la licencia de maternidad” constituyan causas justificadas de despido logran brindar a las mujeres trabajadoras una protección más que suficiente para que sean considerados normas relevantes para la igualdad de género. Ya que la prohibición del despido por razón del sexo o circunstancias ineludiblemente ligadas a él, como lo es la maternidad, es un presupuesto básico e indispensable

si se quiere combatir la discriminación sexual en el ámbito laboral y brindar a las mujeres garantías mínimas en materia de estabilidad laboral.

5. Consideraciones finales

Este capítulo ha intentado profundizar sobre aquellos instrumentos que, incluidos en la Declaración de principios y derechos fundamentales del Trabajo de 1998, constituyen herramientas para la eliminación de la discriminación de género en el trabajo. En todo caso, un primer paso indispensable era analizar la Declaración de la OIT de los Principios y Derechos fundamentales del trabajo, la cual, en su contenido, articula un conjunto de derechos laborales que, ella misma eleva a la categoría de fundamentales, e impone su garantía y promoción como una obligación de los Estados Miembros derivada de su mera pertenencia a la Organización. Estos son: la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Esta Declaración de la OIT de Principios y Derechos tiene un papel fundamental como herramienta para la de igualdad de género. En este sentido, su mera adopción generó una oleada de nuevas ratificaciones de dos de los convenios clave para la igualdad entre mujeres y hombres: el Convenio 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación y el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, lo cual sirvió para reforzar el compromiso de los Estados Miembros en estos ámbitos. La Declaración también contribuyó a consolidar el sistema internacional de normas en el que la interdependencia y la complementariedad de sus instrumentos permite abordar un problema de gran complejidad como la discriminación desde varios ángulos y mediante regulaciones de diferente contenido y naturaleza, que, al mismo tiempo, se integran conformando un marco jurídico integral. La Declaración favorece la igualdad de género, promoviendo una mayor inclusión, pues, al estar dirigida a los trabajadores que se encuentran tanto dentro, como fuera del mercado de trabajo estructurado, contribuye a la potenciación social y económica de una gran proporción de mujeres trabajadoras del sector informal de la economía a las cuales extiende su protección.

Así, se procedió a analizar los convenios que, incluidos en la Declaración, son clave para la igualdad de género: el Convenio 100 y el Convenio 111.

El convenio 100 desarrolla, como se apuntó, el principio de igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor y constituye el principal instrumento para erradicar una de las manifestaciones más extendida y persistente de la desigualdad laboral: la discriminación salarial de género. Ante la gravedad de este asunto, parecía necesario precisar el alcance y las características de este fenómeno de alcance global. En este sentido, se constató mediante datos que las mujeres trabajadoras no perciben la misma remuneración que sus homólogos masculinos y que esto se debe, en parte, a la menor consideración y menor valor social que se le atribuye a su trabajo. Los datos aportados por la OIT (2009b:140) exponen que los salarios de las mujeres por un trabajo de igual valor representan en promedio entre el 70 y 90% del salario de los hombres. Además, la ONU (2010:97) advierte que en general, las estadísticas de los salarios medios, de las cuales se deriva la brecha salarial, solo cubren el sector “formal” de la economía y no aportan datos sobre el autoempleo o las actividades del sector informal por lo que, es probable, que las diferencias salariales entre hombres y mujeres puedan llegar a ser incluso mayores de lo que señalan los datos. En todo caso, aunque existen previsibles variaciones entre las estadísticas de distinta fuente, todas coinciden en que existe una brecha salarial de género persistente.

En este problema global inciden diversos factores, entre ellos se encuentra la edad, la edad, el nivel educativo, la afiliación sindical y el estado familiar. Así lo revelan los ya referidos datos de la CSI (2009:20), que confirman que, en la mayoría de los países, la brecha salarial de género se ensancha con la edad y también aumenta cuanto más alto es el nivel de educativo. También existen factores, relacionados con la composición familiar que, al parecer, son de los más influyentes. De este modo, en la mayoría de los países, el hecho de tener niños a cargo redunda considerablemente en detrimento del salario de las mujeres, contribuyendo así a ensanchar la brecha salarial de género. Otros dos elementos que parecen tener influencia en la brecha salarial, pero en este caso positiva, son la afiliación sindical y la existencia en el lugar de trabajo de convenios colectivos que den cobertura a los trabajadores. Así, los datos obtenidos (CSI, 2009:33) muestran que ambos factores parecen favorecer la disminución de la brecha salarial entre los sexos.

Habiendo dejado claro, mediante los datos la magnitud de este fenómeno, se procedió a detallar sus causas y se concluyó que la mayoría de los obstáculos que impiden alcanzar la igualdad de remuneración están estrechamente vinculados a la posición de las mujeres y los hombres en la sociedad en general y, a manera de síntesis, se puede afirmar que las diferencias en la remuneración de hombres y mujeres se atribuyen, principalmente a: niveles de educación, de formación y de capacitación, más bajos, poco adecuados y menos orientados hacia el empleo,

la segregación ocupacional horizontal y vertical -que impulsa a las mujeres hacia empleos u ocupaciones menos remunerados y puestos de nivel inferior sin posibilidades de ascensos-, las responsabilidades familiares y en el hogar, los supuestos costos de emplear a mujeres y las a las escalas salariales (Thomas y Horii, 2003:115).

En todo caso, las diversas fuentes coinciden en que uno de los elementos más influyentes en la persistencia de la desigualdad salarial de género es la segregación sexual en la ocupación, la industria y el lugar de trabajo. Se considera que existe segmentación o segregación ocupacional cuando hay una distribución desigual de hombres y mujeres en las diversas áreas del empleo y jerarquías laborales. Esta, segmentación por género del mercado laboral es, según Anker (1997:343), una de las características más importantes y persistentes de los mercados de trabajo de todo el mundo y puede ser horizontal o vertical. Por un lado, se considera que existe segmentación horizontal en el mercado laboral cuando, tal como lo explican Pautassi y Rodríguez (2004:04), las mujeres se encuentran sobre-representadas en determinadas ramas de actividad, que se identifican con ocupaciones catalogadas de “femeninas” y que suelen implicar funciones y labores consideradas propias de las mujeres asociadas con su rol reproductor. Así ocurre, por ejemplo, en los empleos de la economía del cuidado, en el área de los servicios y aquellas ocupaciones relacionadas con el trabajo domestico. Por otro lado, existe segmentación vertical cuando las mujeres se encuentran concentradas en determinados tipos de tareas y espacios de la jerarquía laboral. En este caso, las mujeres suelen ocupar aquellos puestos de menor calificación y más escasas perspectivas de desarrollo y ascenso. Los fenómenos conocidos como “techo de cristal” (*glass ceiling*), que alude a las dificultades de las mujeres para prosperar en sus carreras o superar determinados umbrales ocupacionales, y el subsecuente “piso pegajoso” (*sticky floor*), referido a la concentración de las mujeres en puestos de trabajo de poca calificación y movilidad, con bajas remuneraciones y escaso acceso a la capacitación laboral, son muestras de ello.

La persistencia y extensión de la discriminación salarial plantea una contradicción frente a la existencia de normas que, como el Convenio 100, buscan garantizar la igualdad de remuneración entre los sexos. Averiguar si este incumplimiento se debe a deficiencias en la normativa internacional, a una inadecuada aplicación por parte de los Estados o a una combinación de ambas fue uno de los objetivos de este capítulo. Así, se llevo a cabo, en primer lugar, un examen de los instrumentos de la OIT contra la discriminación salarial de género -el Convenio 100 y la Recomendación 90- y de la noción fundamental en torno a la que estas giran: el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. Este principio, es una de las nociones más importantes para la igualdad de género en el empleo que, a lo largo de los años ha

evolucionado hasta convertirse en la piedra angular de los instrumentos de la OIT para la igualdad salarial.

El principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres a cambio de un trabajo de igual valor, tal como se encuentra configurado en el convenio 100, implica que exista igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, no solo por trabajo igual, si no por trabajo de igual valor. En este sentido, la determinación del valor de cada tarea u ocupación, es lo que encierra mayor complejidad, porque la comparación entre los empleos, y su valoración puede llevarse a cabo bajo criterios subjetivos. Estas dificultades concretas en la evaluación de los empleos surgen debido a la asignación de valoraciones estereotipadas de las diferentes tareas, sectores de actividad y trabajos distintos en los que participan trabajadores y trabajadoras. Por ello, para realizar un verdadero avance respecto a la equidad de remuneración es necesario que los Estados establezcan, tal como lo señala la Recomendación 90 -en su disposición⁵- métodos y procedimientos de uso y acceso fácil para comparar el valor de diferentes empleos sin tomar en cuenta, directa o indirectamente, el sexo del trabajador o de la trabajadora.

En lo que respecta a la aplicación que, a nivel interno, han llevado a cabo los Estados Miembros del contenido del Convenio 100, se observó que, la mayoría de los países ajustaron su discurso de políticas a los lineamientos de las normas internacionales. Y, aunque se puede afirmar que este instrumento dirige las políticas sobre igualdad de remuneración en la mayoría de los países – por ejemplo, países como Argentina, Canadá, Australia, el Reino Unido y los Países Bajos, disfrutaban de un sistema de leyes y prácticas para la promoción y protección del principio de igualdad de remuneración desde hace varias décadas- también existen, al mismo tiempo, Estados que, bien no han incorporado este principio a su legislación, o bien, no lo han desarrollado correctamente por lo que existen aún numerosos desafíos en materia de legislación. Uno de los más comunes es el de los Estados que, aun habiendo ratificado el Convenio 100, no han reflejado plenamente en su legislación nacional el principio de “igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor” y aunque, en algunos casos, incluyen en su legislación la igualdad de remuneración, lo hacen solo respecto al trabajo igual, limitando los progresos que podrían alcanzarse aplicando plenamente la noción de igual salario por trabajo de igual valor. También es un fallo grave en materia de legislación, la definición limitada o inexistente del concepto de “remuneración” en las leyes nacionales, que no siempre abarcan todas las formas de retribución, incluidos los sueldos y todas las demás prestaciones. Todos estos problemas de aplicación deben ser superados, ya que al afectar nociones y conceptos fundamentales del Convenio 100 conllevan una aplicación defectuosa y limitan las posibilidades de profundizar la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres.

Erradicar la segmentación ocupacional también es indispensable si se pretende que las diferencias de remuneración desaparezcan. Las diferencias salariales entre hombres y mujeres deben ser eliminadas, no solo porque constituyen violaciones de los derechos humanos de las mujeres si no también porque son una de las principales causas de la reproducción de la pobreza de una generación a la otra. Al superar los obstáculos en la aplicación del Convenio 100 y eliminar la segregación ocupacional, la igualdad salarial se derivaría como principal ventaja de la consecución en la práctica del derecho a la igualdad de las trabajadoras a través del pleno reconocimiento de sus competencias y de la valoración de sus funciones, que se vería reflejado materialmente en el ajuste de su remuneración.

Luego de analizar los aspectos más importantes de la igualdad de remuneración, se procedió a analizar el segundo, de los convenios fundamentales considerado clave para la igualdad de género: el *Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación*, 1958 (C.111) y su recomendación complementaria (R.111). El objetivo de ambos instrumentos es garantizar la igualdad de oportunidad y trato a todos los trabajadores. En su contenido, el Convenio 111 prohíbe toda clase de discriminación en el empleo y la ocupación por motivos de sexo, raza, color, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. El enfoque de esta norma es bastante amplio, sobretudo en lo que se refiere a su aplicación sustantiva, ya que prohíbe la discriminación, por cualquiera de los motivos especificados, tanto en el acceso a los medios de formación profesional, en la admisión en el empleo y la ocupación, así como en las condiciones de trabajo. Su nivel de ratificaciones, es junto con el Convenio 100, uno de los más altos.

En lo referente a la aplicación, los Estados pueden incorporarlo en su legislación en distintos niveles de reglamentación: la Constitución nacional, la legislación, la jurisprudencia y los convenios colectivos. A este respecto, la OIT (2011a:16 -17) apunta que, algunos progresos se han cosechado en los últimos tiempos. Por ejemplo, un número importante de países ha adoptado disposiciones legales nuevas o realizado revisiones para garantizar la no discriminación y la igualdad en el lugar de trabajo. Dos grandes tendencias son evidentes en esta nueva legislación: por un lado, cada vez se contempla un conjunto más amplio de motivos en base a los cuales se prohíbe la discriminación, además de los siete criterios - sexo, raza, color, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social- incluidos en el convenio 111, muchos países incluyen criterios como la edad o el estado de salud. Por otro lado, la protección que brindan los sistemas jurídicos en el empleo y la ocupación parece ser, cada vez mas completa. Sin embargo, aunque la legislación es esencial, por sí sola no es suficiente. En este sentido, Tomei (2006:83) afirma que si se quiere eliminar la discriminación, se requiere

también de acciones deliberadas y sostenidas en el tiempo, dirigidas a favorecer la creación de condiciones que permitan a hombres y mujeres de colores, razas, edades y religiones diferentes disfrutar de manera efectiva del derecho a la igualdad de trato y oportunidades en el empleo y la ocupación.

En materia de aplicación, también existen algunos fallos recurrentes. Se encontró, por ejemplo, que existen deficiencias en la amplitud de la cobertura, tanto del conjunto de los criterios incluidos en el Convenio, como en cuanto a los sujetos que comprende. Es decir, hay ciertos países en los que el ordenamiento jurídico no protege a los trabajadores de la discriminación en el empleo sobre la base de todos los criterios enunciados por el Convenio 111 o en los que la protección no se extiende, como debería de ser, a la totalidad de los trabajadores, en ambos casos se brinda una protección limitada e incompleta. Otros aspectos en los que, generalmente, la legislación nacional contra la discriminación laboral es deficiente son: que las disposiciones no abarquen todas las etapas del empleo y la ocupación -desde el momento de la contratación hasta la terminación de la relación de trabajo-, que se adopten disposiciones jurídicas discriminatorias -por ejemplo, leyes que imponen limitaciones a los tipos de trabajo que pueden realizar las mujeres, tales como el trabajo nocturno- o que pervivan leyes obsoletas que rigen las relaciones personales y familiares -por ejemplo, aquellas que autorizan al marido a oponerse a que su cónyuge trabaje fuera del hogar- (OIT, 2009b:18). También existen obstáculos en relación con los tramites de denuncias y procedimientos judiciales en casos de discriminación. En algunos países resulta muy difícil, o incluso imposible, llevar un caso de discriminación ante un tribunal, debido a procedimientos de denuncia inadecuados, muy costosos o prolongados. Esto, puede entorpecer la aplicación del Convenio 111, ya que limita la eficacia de la protección en los procedimientos judiciales y trunca la posibilidad de obtener reparaciones por los daños irrogados.

Superar estos desafíos en la aplicación del Convenio 111 es imperativo para que este constituya una herramienta eficaz en la lucha contra la discriminación. La no discriminación es un derecho humano fundamental esencial para los trabajadores que debe ser garantizado a través de la libre elección de un empleo que les permita desarrollar plenamente su potencial y del cual puedan obtener una adecuada compensación económica que se corresponda a sus esfuerzos.

La discriminación es un mal que destruye la vida de los individuos, perjudica a la economía y a la sociedad en su conjunto, y, además, mina el apoyo y la confianza en los valores fundamentales de la igualdad y el Estado de Derecho (Rey, 2008:252). De este modo, la igualdad representa un valor que interesa a toda la sociedad porque conlleva beneficios

económicos significativos y contribuye a que los beneficios de la economía se distribuyan de manera más justa en una sociedad igualitaria, lo que conduce a una mayor estabilidad social (OIT, 2009c:36).

Por último, se dedico un apartado a analizar otros instrumentos de la OIT que, además de los específicamente adoptados para ello (C.111 y R.111), también promueven la igualdad de oportunidades y de trato. En algunos de ellos, el asunto de la igualdad en el empleo es su principal objetivo, mientras que, en otros, se incluye como una disposición específica con el fin de subrayar que, en ciertos ámbitos, debe prestarse especial atención a la promoción de la igualdad entre ciertos grupos de hombres y mujeres (Thomas y Horii, 2003:80). Aunque estos instrumentos son muy diversos, algunos de ellos tienen especial relevancia en materia de igualdad en el trabajo, por lo que se procedió a analizar más detalladamente estas disposiciones, entre ellas se cuentan: las normas sobre la política del empleo -Convenio No.122 y las Recomendaciones No.122 y No.169 -, las normas para el desarrollo de los recursos humanos -el Convenio No.142 y Recomendaciones No.150 y No.195- y las normas sobre la terminación de la relación de trabajo -Convenio158 y la Recomendación166-. En síntesis, todos estos instrumentos, destinados a desarrollar y garantizar el principio de igualdad de trato y oportunidades, como principio fundamental del trabajo, constituyen medios insustituibles para eliminar la discriminación en todos los aspectos relativos al trabajo y en la sociedad en general. Y más aún, proporcionan los cimientos sobre los que debe fundarse cualquier estrategia para la igualdad de género en el ámbito laboral.



Capítulo III: Normas de la OIT para la protección de la maternidad y la conciliación de la vida familiar y laboral

1. Consideraciones iniciales

El trabajo y la familia son áreas fundamentales en la vida de todos los seres humanos y el modo en que la legislación configura su relación, con frecuencia interdependiente, debe tenerse en cuenta a la hora de favorecer un adecuado desarrollo de ambas esferas, evitando que una de ellas obstaculice la otra. Una regulación laboral que ignora estos aspectos tiene efectos negativos tanto para el trabajador, como para la familia y la sociedad en general. Estas normas, además de proteger un interés social, tienen -como es previsible- profundas implicaciones para la igualdad de género, ya que pueden limitar o habilitar a millones de mujeres y hombres en el desempeño de un trabajo productivo, al mismo tiempo que cumplen con sus responsabilidades familiares. Así, este capítulo se centra en examinar detalladamente los instrumentos internacionales que, adoptados por la OIT, tienen como objetivo conciliar las responsabilidades productivas y reproductivas.

En primer lugar, se aborda la evolución de las normas internacionales del trabajo que protegen la maternidad y se analizan las transformaciones que, a través de los años, han sufrido los Convenios de la OIT en esta materia (Convenios 03, 103 y 183). Más adelante, se examina la transposición de estas normas internacionales en los ordenamientos internos, prestando especial atención a algunos aspectos clave para la protección de la maternidad. En este sentido, nuestra atención se ubica en aquellas disposiciones relativas a la licencia de maternidad y los elementos que la conforman -por ejemplo, su duración, las prestaciones que derivan de tal licencia y su ámbito de aplicación-. También es importante destacar el modo en que las normas nacionales desarrollan ciertas licencias afines como la licencia de paternidad, la licencia parental y la licencia por adopción. Cuando estas licencias son configuradas correctamente pueden representar una herramienta poderosa para profundizar en la igualdad de género en el trabajo, ya que pueden fomentar un cambio en los roles tradicionales de género que resultan de la división sexual del trabajo. Otro de los objetivos de estas normas es garantizar a la trabajadora embarazada, puérpera o lactante estabilidad laboral y protegerla contra la discriminación. Además, las normas nacionales deben incluir disposiciones destinadas a desarrollar medidas para garantizar la protección de la salud materno-infantil. Entre ellas se

puede citar, la organización de horarios de trabajo flexibles adecuados a las nuevas madres y mujeres embarazadas y las previsiones que intentan evitar las consecuencias de un trabajo peligroso y/o insalubre, tanto en mujeres en edad fértil, como en madres e hijos. También deben adoptarse medidas que faciliten, a las madres lactantes, el derecho de amamantar mientras realizan un trabajo productivo. En este mismo orden de cosas, se explora el estado de la legislación sobre protección de la maternidad a nivel mundial, advirtiendo de los avances experimentados y los obstáculos que quedan por superar. Para finalizar, analizaremos algunas de las normas de la OIT que, sin tener como objetivo específico la protección de la maternidad, abarcan disposiciones sobre el particular.

Dando continuidad a las consideraciones que preceden estudiaremos las normas internacionales para la promoción de la igualdad de oportunidades y trato de trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, en particular, el Convenio 156 y su recomendación complementaria. Ambos instrumentos pretenden garantizar un equilibrio entre las responsabilidades familiares y laborales siendo, en tal sentido, herramientas insustituibles para la igualdad de género. Previo al análisis de estos instrumentos se examina su proceso de adopción y, finalmente, su aplicación en los Estados miembros de la organización.

2. La conciliación de la familia y el trabajo como presupuesto para la igualdad de género

A mediados del siglo pasado se produjeron -como se avanzó- profundos cambios en la fuerza de trabajo. No obstante, la masiva incorporación de las mujeres al trabajo productivo, su permanencia en la actividad laboral durante sus años reproductivos y la proliferación de familias dependientes de los ingresos de ambos progenitores, no han sido acompañados de una redistribución de las tareas domésticas⁵²³. Así, aunque las mujeres contribuyen, cada vez más, al sostén económico de los hogares, los hombres no terminan de asumir su responsabilidad en el ámbito privado. Esto impone a las trabajadoras una doble carga de trabajo y, por lo tanto, una evidente desigualdad en términos de calidad de vida. En este sentido, es necesario reconocer -como lo hacen Papí y Frau (2005:150)- el decisivo papel que la interacción entre el espacio doméstico y el laboral juega en la conformación de la desigualdad sexual que singulariza los procesos socioeconómicos. En definitiva, la maternidad y las responsabilidades familiares constituyen, en general, un obstáculo al acceso y permanencia de las mujeres en el trabajo.

⁵²³ Entendidas estas como el trabajo que incluye el cuidado y la atención de niños y otros miembros de la familia - ancianos y discapacitados-, así como el aseo y la administración del hogar (Mendizábal y Rosales, 2005:01).

Este conflicto entre responsabilidades familiares y laborales, reduce las oportunidades de desarrollo profesional de las mujeres y afecta también a los hombres, al limitar -con frecuencia- su rol reproductor, como consecuencia de las exigencias derivadas de su papel como proveedores. Así, la pervivencia del modelo tradicional -hombre/proveedor y mujer/cuidadora- afecta a la calidad de vida de la familia, las oportunidades materiales y sociales de sus miembros y, en particular, al derecho de los niños a recibir cuidados y atenciones directas de sus progenitores. Por todo ello, es importante que la legislación contribuya a transformar este modelo de distribución de tareas, en el que se entrega a la mujer la responsabilidad, casi exclusiva, del cuidado familiar. La realidad sociocultural del siglo XXI exige una distribución de las tareas reproductoras y productoras más acorde con la realidad, basada en la corresponsabilidad de los progenitores en el empleo y la familia (Caamaño, 2009:184). La legislación laboral internacional debe contribuir a la configuración de este modelo, permitiendo que mujeres y hombres compatibilicen sus funciones reproductivas y productivas. Con este objetivo, la Organización Internacional del Trabajo ha adoptado instrumentos con los que favorecer la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares e impedir que estas últimas sean motivo de discriminación y desigualdad en el trabajo. Estas normas regulan, por un lado, la protección de la maternidad -entendida como un estado y no como una condición personal de la mujer - y, por el otro, la igualdad de oportunidades y trato entre trabajadores y trabajadoras.

3. La protección de la maternidad frente a los riesgos laborales

La protección de la maternidad ha sido, como se refirió, una de las principales preocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo desde su fundación⁵²⁴. La centralidad de este tema obedece a las diversas implicaciones de la reproducción lo que hace de su protección algo imprescindible. La maternidad segura y la atención de la salud materno-infantil garantizan la supervivencia, constituyen aspectos fundamentales en la vida de muchas mujeres y tienen notable importancia en materia de igualdad de género. Así, existen instrumentos jurídicos que protegen la maternidad garantizando ciertos derechos imprescindibles para resguardar la continuidad de los ingresos de la madre, la inserción de la mujer al mercado laboral, la salud y la vida de la trabajadora embarazada y del hijo/a que está

⁵²⁴ La preocupación de la organización por proteger la maternidad se hace evidente en toda su trayectoria y se manifiesta claramente desde sus inicios cuando, en su primera reunión celebrada en 1919, asume dicha protección como una asunto prioritario de regulación y adopta el “Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto (C.03)”. El capítulo I de esta obra se dedica un apartado a detallar la evolución de los instrumentos internacionales adoptados a este respecto.

por nacer o recién nacido. Como señala Sánchez (2009:14), estos instrumentos intentan ofrecer una tutela adecuada de bienes jurídicos de distinta consistencia y factura, no solo, los vinculados a la salud e integridad de la madre y su hijo, sino también los relativos a aplicación efectiva del principio de igualdad y no discriminación en las relaciones laborales. En lo referente a este último aspecto, la protección no se dirige a beneficiar a la mujer en cuanto tal, sino a evitar que la maternidad -como situación intrínseca a la condición femenina- repercuta negativamente en su trabajo y viceversa (Molina, 2004:15). En efecto, las normas internacionales para la protección de la maternidad persiguen, como apunta la OIT (2009b:vii), dos objetivos primordiales: en primer lugar, preservar la relación entre el neonato y la madre y la salud de ambos y, en segundo lugar, proporcionar seguridad en el empleo a las trabajadoras embarazadas y que recientemente han dado a luz. Para ofrecer dicha protección, la normativa de la OIT propone un conjunto de medidas. Entre ellas, evitar la exposición a riesgos para la salud y garantizar la seguridad durante el embarazo y después de él, resguardar el derecho a licencia de maternidad remunerada y a interrupciones para la lactancia⁵²⁵, proteger a las mujeres frente a la discriminación y el despido y procurar su reincorporación al trabajo tras la licencia de maternidad.

La maternidad, en todas sus fases -embarazo, puerperio y lactancia⁵²⁶-, constituye el único supuesto de protección especial para las mujeres en las normas internacionales del trabajo. Esta excepción se justifica por la necesidad de proteger su seguridad y su salud ante los riesgos laborales que puedan afectar la maternidad⁵²⁷. En cualquier caso, es pertinente aclarar -

⁵²⁵ La provisión de una licencia de maternidad adecuada para las mujeres lactantes y de interrupciones necesarias para la alimentación infantil, son recomendaciones secundadas por la OMS, UNICEF y la UNESCO. Estas agencias de Naciones Unidas reconocen y promueven la lactancia como método preferente para la alimentación de infantes entre las 16 y 26 semanas de edad y, luego de este período, como complementaria a otras fuentes de alimentación. En consecuencia, instan a los Estados a tutelar el derecho de las trabajadoras a disponer de los medios y condiciones necesarias para que puedan amamantar a sus hijos mientras trabajan (Earle, 1999:207).

⁵²⁶ Los cambios hormonales, fisiológicos y psicológicos sufridos por la mujer durante la gestación y después del parto continúan afectándola -aunque de forma más leve- durante la lactancia. En este sentido, la mujer sigue siendo vulnerable y ciertas actividades o situaciones laborales pueden afectarla hasta el punto de influir en su capacidad para lactar, provocando insuficiencia de leche o hipogálactia. Además, determinados agentes o sustancias presentes en algunos ambientes de trabajo pueden transmitirse al recién nacido a través de la leche, acarreándole consecuencias negativas y especialmente peligrosas. Por ejemplo, agentes físicos como las radiaciones ionizantes, la manipulación de polvos o líquidos radiactivos, los agentes químicos como pesticidas, disolventes orgánicos, el mercurio orgánico, el plomo y sus derivados pueden provocar el envenenamiento de la madre y contaminar al bebé o afectar la cantidad o calidad de la leche materna (Sánchez, 2009:27-28).

⁵²⁷ La doctrina médica señala que la mujer embarazada puede padecer síntomas, tanto físicos -cansancio, lumbalgias, náuseas, varices dificultad respiratoria etc.-, como psicológicos -estrés ansiedad, irritabilidad, nerviosismo, falta de concentración- por causas endógenas a su estado. En este sentido, Sánchez (2009:26) apunta que estos pueden verse agravados o acentuados por la exposición a los riesgos habituales del ambiente de trabajo. Además, ciertos agentes ambientales presentes en determinadas actividades laborales o en las condiciones de trabajo pueden tener consecuencias especialmente dañinas sobre la viabilidad del feto o embrión. Agentes químicos, como el plomo y sus derivados, los pesticidas, disolventes orgánicos, los biológicos, como la rubeola o la toxoplasmosis, o los físicos como las radiaciones ionizantes, vibraciones, ruido temperaturas extremas o cargas pesadas a los que pueda estar sometida la trabajadora pueden provocar alteraciones cromosómicas, causar abortos espontáneos o

como lo hace Garrigues (2004:21)- que estas normas protegen la maternidad entendida en su sentido amplio. Como tal, comprende tanto el vínculo de la mujer con el proceso biológico generativo (embarazo, parto y puerperio), como con los hijos habidos, en una suerte de proceso relacional y afectivo entre madre e hijo y de dependencia -física y psicológica- del niño con su madre. Esta dependencia se manifiesta de manera especialmente intensa en las primeras etapas del desarrollo humano. Además, en la medida en que tales vínculos emocionales y de dependencia se entablan sin necesidad de que medie un proceso procreativo natural, estarán presentes también en los supuestos de filiación adoptiva y en los que el varón se implique en la crianza de los hijos, debiendo -según la autora- hablarse más estrictamente de maternidad/paternidad.

Tres convenios han sido adoptados para la protección de la maternidad durante los casi 100 años de historia de la OIT. El primero de ellos fue, como se refirió, el *Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto (C.3)*, adoptado en 1919. De su revisión, efectuada en 1952, surge el *Convenio relativo a la protección de la maternidad (revisado en 1952) (C.103)* que, revisado también en, 2000 conduce a la adopción del *Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado) 1952 (C.183)*. Estos dos últimos instrumentos –el Convenio 103 y el Convenio 183- han sido complementados por las recomendaciones 95 y 191 respectivamente. Estos tres convenios y recomendaciones ofrecen a los Estados una orientación necesaria sobre las políticas y acciones a implementar. Su alcance se ha ido ampliando progresivamente, reflejando el avance de la consideración jurídico-laboral de los bienes o valores protegidos. Así, el derecho social ha tutelado la maternidad de las trabajadoras desde sus albores, si bien el significado de esta tutela ha variado con el tiempo, pudiendo distinguirse tres etapas en su evolución.

La primera de estas etapas se localiza en el siglo XIX, caracterizada por su naturaleza paternalista y–como indica Lousada (2002:16)- por el desarrollo de normas que prohibían a las mujeres la realización de trabajos considerados impropios para la condición femenina. Esto supuso, como se apuntó, una limitación directa del acceso de las mujeres a ciertas ocupaciones. Durante este período se aprobaron también normas que imponían obligaciones específicas a los empleadores respecto a la contratación de mujeres, lo que disminuyó tal contratación y, consecuentemente, limitó indirectamente sus posibilidades de empleo. En este contexto la protección de la maternidad se entendía como una manifestación concreta de la idea de proteger

malformaciones congénitas e incluso cáncer infantil. Asimismo, ciertos aspectos organizativos, como el trabajo nocturno o por turnos, pueden provocar stress o fatiga física y mental en la trabajadora, y afectar negativamente el desarrollo del feto.

al “sexo débil”, inspiradora del conjunto del ordenamiento jurídico-social. Estas primeras regulaciones, como sostiene Sánchez (2002:30), parten de una doble consideración de la mujer: en primer lugar, su percepción como un ser humano fisiológicamente inferior al varón, un sujeto laboral débil al que se equipara con los menores de edad y, por lo tanto, al que debe restringírsele su acceso a determinados trabajos y, en segundo lugar, su apreciación como un ser nacido exclusivamente para la maternidad y, como tal, objeto de salvaguarda en razón del interés público que representa. Así, durante esta primera etapa se parte de la mera consideración de los aspectos procreativos o ligados con el proceso biológico de la maternidad (embarazo, parto y postparto), lo que determinará profundamente las normas reguladoras el trabajo de las mujeres hasta, prácticamente, la actualidad. De este modo, la regulación del trabajo de las mujeres se limita, de manera casi absoluta, a la protección de su rol reproductivo. En tal sentido, se asume el estereotipo de la mujer-madre (actual o potencial) como base de la regulación laboral, evidenciándose -como señala Garrigues, 2004:22- una postura paternalista y proteccionista del trabajo femenino que no solo ha servido -de manera más o menos intencional- al velado fin de mantener a la mujer ligada a sus roles tradicionales, sino que también a contribuido a precarizar su situación laboral, tanto por lo que se refiere al acceso al empleo, como a las condiciones de trabajo.

La segunda etapa se corresponde -como indica Lousada (2002:19)- con el éxito del feminismo igualitarista, para cuyos abogados, hombre y mujer son iguales en derechos, salvo las diferencias derivadas de la maternidad y de las medidas de acción positiva tendentes a acelerar la consecución de una sociedad sin discriminación. Durante esta etapa, la normativa paternalista es objeto de revisión y, en consecuencia, de reformulación. Afectando a los instrumentos sobre protección de la maternidad. El principio inspirador del ordenamiento jurídico-social deja de ser el paternalismo para pasar a serlo el igualitarismo y, en tal sentido, la protección de la maternidad se convierte una excepción, propugnándose, además, su interpretación estricta.

El cambio en la ideología feminista da lugar a una tercera etapa que, a la sazón, se aleja de la igualdad de hombres y mujeres, basada en el patrón masculino y configura un nuevo paradigma en el que dicho patrón desaparece y se abarca a ambos sexos. En esta etapa, la protección de la maternidad deja de ser una excepción a la prohibición de discriminación y se consolida como un mecanismo para lograr la igualdad. Esta igualdad exige diversas estrategias de actuación, entre las que destacan la socialización de la maternidad y el reparto de las cargas parentales (Lousada, 2002:19-20). Este cambio conceptual fue inducido -como señala Garrigues (2004:23-24)- por las importantes consecuencias sociales, económicas y demográficas que tuvo

la incorporación progresiva de las mujeres al mercado laboral, así como, por la toma de conciencia sobre la clara interacción entre la actividad profesional, la maternidad y el desempeño de roles tradicionales por parte de las trabajadoras. Esta nueva dimensión de la tutela iuslaboral de la maternidad tiene lugar a mediados del siglo pasado y se ha ampliado progresivamente. Dicha dimensión se articula en torno a las políticas antidiscriminatorias y de igualdad de oportunidades en el acceso de la mujer al mercado de trabajo, innovadoras respecto a los patrones clásicos de la maternidad, focalizadas en la protección de bienes jurídicos diversos cuya titularidad no siempre corresponde a la mujer, e introductoras de nuevos elementos y valores merecedores de la tutela, así como de sujetos hasta el momento no protegidos⁵²⁸. Así, la normativa de esta tercera etapa abarca consideraciones socio-familiares derivadas de la progresiva asexualización del cuidado de los hijos y el reparto equitativo -entre varón y mujer- de las responsabilidades familiares. En tal sentido, los denominados “permisos o licencias parentales” reconocen al padre el derecho a suspender su prestación laboral con reserva de puesto, siempre que atienda al nuevo hijo en sus primeras semanas de vida o de incorporación a la familia (en caso de adopción).

Así, la premisa sobre la que se fundamentaba la legislación protectora de la maternidad no era otra que la consideración de la mujer como responsable del cuidado de la familia y del hogar. En este contexto, cualquier norma que pretendiese tutelar o proteger a la trabajadora debía enfocarse, primordialmente, a facilitar su dedicación a las responsabilidades familiares y domésticas, obviamente acentuadas con el nacimiento del hijo. Esto explica que las medidas iuslaborales dirigidas a la protección de la maternidad se hayan desarrollado, por lo general, sobre la base de un planteamiento sesgado que localiza en la mujer el rol reproductor y consecuentemente, determina una titularidad -casi exclusiva- de las licencias, permisos y descansos vinculados con la maternidad. Yendo más allá de este ámbito, Marrades (2002:19) apunta que las normas de fomento y protección del empleo de la mujer y demás normativas “pro-igualdad” han estado influenciadas generalmente por una ideología paternalista y conservadora que, de no haber sido por la acción vigilante de los grupos de mujeres, podría haber obstaculizado, significativamente, el proceso de igualdad de mujeres y hombres.

El rol social de madre y ama de casa que, casi forzosamente, se ha adjudicado a la mujer ha generado una sistemática discriminación laboral, basada –como señala Garrigues (2004:23)- en la subestimación que, en términos económicos, organizativos y empresariales,

⁵²⁸ Esta misma tendencia se ha asumido también, como apunta Garrigues (2004:24) en la normativa adoptada para la prevención de riesgos laborales que procura amparar, no solo la maternidad de la mujer desde su consideración biológica tradicional (como estado actual) sino también, la capacidad genérica procreativa o generativa (como maternidad o paternidad potencial o futura) del trabajador/a frente a eventuales riesgos laborales.

habitualmente se hace del trabajo femenino precisamente por la desconfianza que genera a nivel patronal la combinación de ese rol “principal” de madre y cuidadora con el papel de trabajadora por cuenta ajena. Esa desconfianza e infravaloración es el resultado de un conjunto de prejuicios y no de un menor rendimiento o un mayor absentismo laboral. En definitiva, el embarazo y la maternidad no deberían constituir una fuente de discriminación en el acceso al empleo o en el desarrollo de las competencias profesionales de las mujeres, del mismo modo que la paternidad no constituye un motivo de discriminación para los hombres⁵²⁹.

Precisamente, uno de los objetivos de las normas de la Organización Internacional del Trabajo relativas a la protección de la maternidad es garantizar que las funciones reproductivas de las mujeres no deriven en discriminación. En todo caso, también es necesario tener en cuenta -como señala Caamaño (2009:186)- que estas normas tienen un claro contenido económico, toda vez que afectan a la posibilidad de disponer libremente de uno de los factores de producción, el trabajo humano, alterando el libre juego de la contratación, al contribuir en la decisión de contratar a un hombre o una mujer. No obstante, esta perspectiva económica no debe opacar el contenido esencialmente axiológico de la protección a la maternidad, perdiendo de vista la necesidad jurídica de garantizar la inserción de la mujer en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones que el hombre.

Las consideraciones precedentes han de iluminar el análisis de la idoneidad de las normas para la protección de la maternidad. Estas, deben equilibrar la protección requerida, sin perjudicar el derecho al trabajo de la madre trabajadora y, por lo tanto, garantizando la igualdad. La protección tiene que asegurar que el trabajo de la mujer no ponga en peligro su salud o la del niño durante del embarazo o después de éste, así como, que su función reproductiva no comprometa su seguridad económica y laboral.

Iniciamos seguidamente el examen de los instrumentos internacionales de protección de la maternidad, haciendo un seguimiento de su evolución. En estos instrumentos persiste, de manera más o menos evidente, el modelo tradicional que entiende a la mujer como principal titular de los derechos derivados de la maternidad y, consecuentemente, asumen que el hombre es el proveedor y la mujer la cuidadora. Con todo, el giro acaecido a mediados del siglo pasado llevó al reconocimiento de la igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia laboral,

⁵²⁹ Los varones, como apunta Marrades (2002:19), ejercen la paternidad fácilmente sin que esta suponga un detrimento en su carrera laboral o profesional. Así, si uno de los principales objetivos del Estado Social es garantizar la igualdad, promoviendo las condiciones para que se haga efectiva y removiendo los obstáculos que la impidan, el Estado ha de tomar parte activa en procurar que hombres y mujeres puedan tener un mismo punto de partida, e impedir que las mujeres tengan que renunciar a cualquier faceta de su personalidad.

resultando en regulaciones que asumen un concepto más amplio, objetivo y neutro de la maternidad.

3.1. Evolución de los convenios de la OIT para la protección de la maternidad

Desde finales del siglo XIX, la legislación laboral se interesa por la protección especial de las trabajadoras. Entonces, existía un amplio consenso sobre la necesidad de proteger la maternidad. De hecho, como se observó en el Capítulo I, los primeros esfuerzos normativos -a nivel nacional- se desarrollaron con este objetivo. Como apunta Caamaño (2009:187), durante el período fundacional de la Organización Internacional del Trabajo, dicho consenso resultó en la asunción de la protección de las madres trabajadoras como un asunto de interés central. Consecuentemente la 1ª Conferencia Internacional del Trabajo -celebrada el 29 de octubre de 1919- adopta el *Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto* (C.03).

Este instrumento establece, por primera vez, estándares internacionales mínimos de protección para aquellas madres trabajadoras que prestan servicios en empresas industriales o comerciales⁵³⁰. El Convenio 3 desarrolla un conjunto de derechos básicos y generales que -como señalan Beigbeder y Landau (2008:134)- fundamentaran las subsiguientes normas de la OIT y el régimen actual de protección de la maternidad. De hecho, Earle (1999:205) señala que pocos han sido los cambios sustantivos incorporados en las posteriores revisiones de este instrumento, revisiones que se han limitado a profundizar los referidos derechos y a introducir una mayor flexibilidad⁵³¹. El Convenio 3 abarca, entre otros, el derecho a la licencia de maternidad, el derecho a prestaciones pecuniarias durante el período de licencia, la prohibición del despido durante la licencia y el acceso a la asistencia médica.

El período de licencia, al que tiene derecho la trabajadora embarazada, se recoge en el art.3 del convenio. Este se divide, en un descanso previo al parto de, al menos, 6 semanas y un descanso posterior al alumbramiento de igual duración. De estos dos períodos, el último es de

⁵³⁰ El Convenio 03, en su Art.1, limita el ámbito de su aplicación a estos rubros. En consecuencia, las mujeres que desempeñan labores en la agricultura y en empresas familiares -que emplean solo miembros de la familia- son excluidas. De hecho, durante los trabajos preparatorios la delegación del Reino Unido propuso excluir también a las trabajadoras de establecimientos comerciales. No obstante, esta propuesta fue rechazada (Lubin y Winslow, 1990:30).

⁵³¹ En este sentido, la referida fuente -Earle (1999:205)- apunta que la Revisión de 1952, que dio lugar a la adopción del Convenio 103, mantuvo el fondo del Convenio 03 y se centró más bien en profundizar los derechos básicos en él previstos. La siguiente revisión, realizada en el año 2000, estuvo dirigida a reformular las disposiciones del Convenio de 1952, reemplazando la especificidad por afirmaciones más generales, dotando a este instrumento de un mayor grado de flexibilidad, esperando con ello un aumento en el número de ratificaciones.

carácter obligatorio (Art.3.a), mientras que el descanso previsto para las seis semanas anteriores al parto es potestativo para la trabajadora (Art. 3.b). Este mismo artículo establece, en su literal c., el derecho de la trabajadora a recibir, durante los períodos de descanso pre y post natal, prestaciones económicas suficientes para su manutención y la de su hijo, en buenas condiciones de higiene. Sin embargo, el convenio remite a la legislación interna la fijación de una cantidad concreta. Para Garrigues (2004:26) esta omisión refleja la naturaleza meramente asistencial de la normativa y considera que hubiera sido más acertado incluir, como parámetro de cálculo, alguna referencia a los salarios anteriores de la trabajadora. Las prestaciones médicas también son incluidas en este literal, donde se establece el derecho de la trabajadora y su hijo a ser asistidos gratuitamente por un médico o partera. Finalmente, el art. 3.d, concede a la madre dos descansos de media hora para ejercer el derecho a la lactancia.

Durante los debates preparatorios algunas de estas previsiones fueron ampliamente discutidas y llegaron, incluso, a ser objetadas por ciertos delegados. Así, la duración del descanso post-natal, propuesta por la Comisión para el empleo de las mujeres -encargada de la preparación de este instrumento- fue de cuatro semanas. Sin embargo, el Consejo Internacional de Mujeres que -como se refirió- se celebraba en Washington D.C., paralelamente a la 1ª CIT, emitió un documento en el que, un conjunto de resoluciones incluían recomendaciones sobre cuestiones relativas a la maternidad⁵³², entre las que se insistía en la importancia de permitir a las trabajadoras embarazadas un descanso de seis semanas antes y después del parto. Estas recomendaciones, unidas al notable liderazgo de Jeanne Bouvier, determinaron que el descanso postnatal obligatorio se estableciese en estas seis semanas y que además, se incluyera un descanso de seis semanas anterior al parto, siempre que se proporcionase un certificado médico acreditando esta necesidad (Lubin y Winslow, 1990:29).

Complementando los derechos básicos del Art.3, la siguiente disposición regula el fuero maternal. Así, el Art.4 prohíbe el despido de la trabajadora durante la licencia de maternidad, incluyendo también cualquier ausencia laboral motivada por enfermedades o complicaciones derivadas del embarazo o el parto. El fundamento de este “fuero maternal”, como advierte Garrigues (2004:26), no es otro que la consideración del descanso pre y post natal como una ausencia justificada y, por lo tanto, cualquier despido durante estos períodos es ilegal. Esta

⁵³² En estas recomendaciones, se subrayaba la importancia de que ninguna mujer trabaje durante las seis semanas anteriores y las seis semanas posteriores al parto. En ellas también se insiste en el derecho de todas las mujeres embarazadas, asalariadas o no, a recibir asistencia médica gratuita y a una compensación pecuniaria adecuada que le permita su manutención completa y saludable y la de su hijo durante el puerperio. El Consejo Internacional de Mujeres -a través de sus resoluciones- también instaba a los Estados a formar comisiones gubernamentales encargadas de establecer métodos óptimos para el cuidado de la maternidad y la infancia y extiende una solicitud a la Oficina Internacional del Trabajo y a la Sociedad de Naciones para que establezcan una Oficina encargada de los asuntos vinculados con la maternidad y el cuidado infantil (Vosko, 2010:45).

ilegalidad se extiende también al supuesto en que la trabajadora no puede prestar sus servicios a causa de cualquier enfermedad concomitante al proceso de gestación o al parto. Sin embargo, en este supuesto, el convenio otorga libertad a los Estados para determinar los límites temporales máximos en los que se mantiene la prohibición de despido.

El art. 4, con el que se pretende restringir el derecho del empleador al libre despido de la trabajadora -a favor de su estabilidad-, también fue objeto de debate durante el proceso preparatorio de esta norma internacional. Así, lo constatan Lubin y Winslow (1990:29), para quienes la férrea oposición de Constance Smith y Mary MacArthur impidieron que dicho artículo fuera excluido del texto, evitando que la disminución de la capacidad laboral derivada de la maternidad constituyera una causa de exclusión del mercado laboral. Así, aunque el Convenio 3 es, en esencia, un instrumento para la protección de las mujeres durante el embarazo y el postparto, también promueve la igualdad. En tal sentido, brinda protección especial y exclusiva a las trabajadoras, mediante la prohibición obligatoria del trabajo durante el período de post-parto, haciendo valer, al mismo tiempo el principio de igualdad entre hombres y mujeres a través del fuero maternal, que asegura a la trabajadora la posibilidad de reincorporarse a su actividad, y el cobro de prestaciones que, a cuenta del tesoro público o de un sistema de seguro, le proporcionen los medios necesarios para su manutención y la de su hijo (Art.3.c). Así, este instrumento amalgama elementos propios de la legislación específica para mujeres e incluye otros más característicos de la promoción de la igualdad, asumiendo -aunque de manera incipiente- que la mujer puede ser, madre y trabajadora. En este sentido, el Convenio 3 fue un instrumento adelantado a su tiempo que, como apuntan Lubin y Winslow (1990:30), avanza significativamente respecto a las normas vigentes de los Estados miembros. Por ello, ningún Estado pudo ratificarlo en el momento de su adopción, si bien, luego lo hicieron 34 Estados⁵³³. Actualmente ha sido retirado.

A mediados de la década de los cincuenta, empieza a gestarse un cambio sustancial en el modo en que la Organización Internacional del Trabajo enfoca su normativa. Sus objetivos se desplazan -como hemos señalado- desde la protección de las mujeres hacia la promoción de la igualdad de oportunidades y trato entre los sexos. Esta tendencia se observa tanto en las normas destinadas a regular el trabajo de las mujeres -procurándoles protección contra los posibles casos de discriminación sexual-, como en aquellas adoptadas específicamente para proteger la maternidad. En estas últimas, la Organización intenta -como señala Sánchez (2009:31)-

⁵³³ Fuente: NORMLEX. Information System on International Labour Standards. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:2882227854169432::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312148:NO (última consulta 12 de Junio de 2014).

conjugar la naturaleza de la maternidad como proceso biológico exclusivamente femenino con los nuevos retos de libertad planteados por los defensores de la igualdad de hombres y mujeres, de forma que la maternidad no constituya un obstáculo para el acceso de las mujeres al empleo.

Las exigencias surgidas de estas transformaciones impulsaron a la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 35ª reunión, a revisar el Convenio 3, contando la comisión encargada de esta tarea con la participación de veinte mujeres. En esta misma reunión se debatió el *Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social* (C.102), en el que se garantiza a los trabajadores atención médica, prestaciones monetarias, prestaciones de vejez, prestaciones familiares, prestaciones por maternidad⁵³⁴, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes. El hecho de que estos dos instrumentos contuviesen disposiciones sobre la protección de la maternidad, condujo a un trabajo conjunto con el que se trató de prevenir cualquier contradicción entre ellos, con el objeto de asegurar su compatibilidad y que cualquier Estado pudiese ratificar ambos instrumentos (Lubin y Winslow, 1990:83).

En cualquier caso, el objetivo de la revisión del convenio 3 era adoptar una norma más flexible y acorde con las ideas sobre la maternidad entonces presentes. Se configuró un instrumento con un ámbito objetivo de aplicación más amplio: su protección seguía cubriendo a las trabajadoras de empresas industriales y comerciales, al tiempo que se extendía a aquellas que desempeñaban labores en empresas no industriales y agrícolas, incluyendo a las trabajadoras domésticas y a domicilio (Art.1). El ámbito subjetivo de protección también se incrementó, al extenderse no solo su ámbito objetivo, sino también como consecuencia de una mayor precisión en la definición de los términos “mujer” e “hijo” -contenidos en el art.2-. La reformulación de ambos términos tuvo, como señala Garrigues (2004:26), intenciones claramente antidiscriminatorias y estuvo impulsada por el enfoque asumido en esta etapa por la OIT, esto es, por la preeminencia otorgada al principio de igualdad. Así lo reflejan también, el Art. 2 cuando, al proteger a la madre, se refiere a “cualquiera que sea su raza o creencia religiosa” y, por lo que respecta al hijo, incluye tanto al “nacido de matrimonio o fuera de matrimonio”. Así, el Convenio 103 implica, sin lugar a dudas, que la protección y los derechos en él establecidos deben garantizarse por igual a todas las trabajadoras y sus hijos, sin discriminación por motivos de raza, edad, estado civil, nacionalidad o credo.

⁵³⁴ El Convenio 102, en su art. 8 garantiza a la trabajadora el derecho a recibir asistencia “durante el embarazo, el parto y sus consecuencias” y desarrolla, en su “Parte VIII. Prestaciones de Maternidad”, los aspectos relacionados con dichas prestaciones (“Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social (C.102)”, adoptado en la 35a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1952).

También la licencia de maternidad se define, en esta revisión, con mayor precisión. Aunque se mantiene la duración máxima de doce semanas prevista en el Convenio de 1919, se incluye una distribución más flexible que permite a la trabajadora mayor capacidad de decisión. En este sentido, el Art. 3 establece que las seis semanas posteriores al parto seguirán teniendo un carácter obligatorio (Art. 3.2) y, aunque su duración la determinará la legislación nacional, nunca podrá ser inferior a esas seis semanas (art.3.3). El resto del tiempo puede ser disfrutado por la trabajadora, de conformidad con lo dispuesto por la legislación nacional, antes de la fecha presunta del parto, después de la fecha en que expire el descanso obligatorio o una parte antes del parto y otra parte después.

El derecho de licencia de la madre se complementa con el derecho a recibir prestaciones médicas y pecuniarias, previsto en el art. 4. Esta disposición fue objeto de debate durante el proceso preparatorio del convenio 103, siendo la financiación de las prestaciones pecuniarias uno de los puntos centrales de la discusión. En este sentido, surgieron propuestas para que fueran los empleadores quienes asumieran la obligación de financiar estos beneficios. Sin embargo, Florence Hancock – delegada de los trabajadores y vice-presidenta de la comisión encargada de la revisión- rechazó esta propuesta, alegando que cargar a los empleadores de mujeres con esta erogación solo generaría mayor discriminación y disminuiría, aún más, las escasas oportunidades de empleo de las mujeres (Lubin y Winslow, 1990:84). El gobierno danés apoyó su visión y formuló una enmienda para que el Convenio revisado incluyera una disposición en la que se señalara expresamente que el empleador no debía estar personalmente obligado a asumir los costes derivados de las prestaciones médicas y pecuniarias recibidas por las trabajadoras. La aceptación de esta enmienda dio lugar a la inclusión del art. 4.8, complementado por el art. 4.4, en el que se prevé que las prestaciones de maternidad deben ser concedidas “en virtud de un sistema de seguro social obligatorio o con cargo a fondos públicos”. Finalmente, el art. 4.6 fija la tasa mínima que debe pagarse a la madre en concepto de maternidad y, en tal sentido, señala que cuando el cálculo de las prestaciones en dinero se haga sobre la base de las ganancias anteriores su monto no debe ser inferior a dos tercios de las mismas. Mediante esta disposición, el Convenio 103 logró superar las imprecisiones terminológicas -fácilmente manipulables y en muchos sentidos subjetivas- de su predecesor, en las que únicamente se estipulaba que las prestaciones de maternidad debían ser suficientes para la manutención de la madre y el hijo en buenas condiciones de higiene (Art.3). Vosko (2010:66) señala que el convenio 03, al exigir el pago de prestaciones pecuniarias con el único criterio de que estas fueran suficientes para la manutención de la madre y el hijo “en buenas condiciones de higiene” podía interpretarse como una aceptación tácita del pago de prestaciones pecuniarias inferiores a las necesarias para un nivel de subsistencia adecuado, siempre que estas permitieran

mantener “buenas condiciones de higiene”. En consecuencia, el cambio introducido por el Art. 4.2 del Convenio 103 supone un evidente avance, al añadir que estas prestaciones deben de garantizar también “un nivel de vida adecuado”. Adelanto al que se añade la, ya referida, fijación de una cantidad mínima y el mecanismo de cálculo de la prestación contenido en el Art. 4.6. Sin embargo, este instrumento se queda corto, al garantizar prestaciones por dos tercios de las ganancias anteriores de la trabajadora, cantidad que reduce la ya de por sí baja remuneración de las mujeres.

El Convenio 103 también reconoce el derecho de lactancia de las trabajadoras. De acuerdo con el Art.5, la madre trabajadora que alimenta da alimento a su hijo tiene derecho a interrumpir su trabajo durante uno o varios períodos, cuya duración la fijan las normas internas. Este mismo artículo, en su numeral 2, prevé que dichas interrupciones sean consideradas, a todos los efectos legales, como horas trabajadas y, en consecuencia, deben ser remuneradas. Esta disposición fue objeto de debate en los trabajos preparatorios. En dicha oportunidad es el gobierno sueco -a través de su delegada Inga Thorsson- el que declara no estar en condiciones de garantizar la obligación de remunerar las horas de trabajo empleadas en la lactancia⁵³⁵. En este país, la fijación de salarios en empresas privadas se lleva a cabo a mediante la negociación colectiva y, por lo tanto, quedaba al arbitrio de empleadores y trabajadores, por lo que su gobierno no podía intervenir en ellas. Sin embargo, este no era un argumento válido para excluir la disposición del Convenio. En tal sentido, para dar flexibilidad a la normativa y habilitar a otros países en situación similar a ratificar este instrumento, el Art. 5.2 prevé que, en tales supuestos, las condiciones las reglamenten los contratos colectivos correspondientes.

Otro aspecto modificado en la revisión de 1952 fue el de las enfermedades derivadas del proceso de maternidad incluyendo, tanto aquellas acaecidas antes del alumbramiento, como aquellas sobrevenidas después del parto. Para estos casos, el Convenio 103 establece un descanso prenatal suplementario (Art. 3.5), así como una prolongación del descanso puerperal (Art. 3.6). Todo ello lo completa la disposición 1.2 de la Recomendación 95, donde se apunta que estos descansos se conceden “en interés de la salud de la madre y del hijo” y que son especialmente necesarios “cuando existan o puedan producirse condiciones anormales, tales como abortos u otras complicaciones durante el embarazo o el puerperio”.

La Recomendación 95 profundiza en sus previsiones los derechos contenidos en el Convenio 103. En este sentido se incluye la posibilidad de alargar el período de baja por

⁵³⁵ OIT (1952), Actas Provisionales de la 35ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1952, Pág. 360.

maternidad a catorce semanas (disposición 1.1) y aumentar los beneficios en metálico hasta alcanzar la totalidad de la remuneración⁵³⁶. Este instrumento también prevé prestaciones médicas más completas para atender y asistir a la trabajadora y su hijo⁵³⁷. Además, en su disposición 2.6, se prevé el suministro a las nuevas madres de prestaciones adicionales como leche y canastillas, cuestión excluida del Convenio.

En lo que respecta al derecho de lactancia, la Recomendación 95 logra, en su sección “III. Facilidades para las madres lactantes y los hijos”, precisar algunos aspectos del Convenio 103. En esta sección, la disposición 3.1 establece un tiempo mínimo aproximado de hora y media del que la madre lactante puede disponer durante sus horas de trabajo para amamantar a su hijo. Así mismo, se alienta a los Estados parte a que establezcan instalaciones adecuadas para que las madres trabajadoras puedan ejercer su derecho a lactar, procurando que dichas instalaciones sean financiadas o al menos subvencionadas, con cargo a la colectividad o en virtud de un sistema de seguro social obligatorio (disposición 3.2).

La revisión de 1952 asumió también un nuevo enfoque en lo que respecta a la protección de la seguridad y la salud, basando las nuevas medidas de protección en la necesidad de adaptar el trabajo a la persona, en función de sus condiciones físicas o biológicas. Para Sánchez (2009:32), este enfoque introduce verdaderas medidas preventivas que fundamentan los sistemas de prevención de riesgos laborales vigentes. El primer instrumento en asumir esta renovación fue la Recomendación 95, en la que se establece, por primera vez, un conjunto de mecanismos para proteger la salud de la trabajadora embarazada o en período de lactancia frente a los riesgos derivados del trabajo. De hecho, este instrumento dedica a este fin la sección V, titulada “Protección de la Salud de las Mujeres Durante el Período de la Maternidad”, en la que se limita la realización de ciertas actividades por parte de las trabajadoras embarazadas. Entre estas actividades pueden mencionarse, el trabajo nocturno y las horas extraordinarias (disposición 5.1.), así como los trabajos considerados peligrosos por la autoridad competente

⁵³⁶ En este sentido, la Recomendación No. 95 establece -en su disposición 2.1- que las prestaciones en metálico concedidas en virtud del art.4 del Convenio 103 deben ser fijadas “de acuerdo con una tasa superior a la tasa mínima prevista por dicho Convenio” y que dicha tasa debería, siempre que sea posible, representar el cien por cien de las ganancias anteriores tomadas en cuenta para el cálculo de las prestaciones (“Recomendación sobre la protección de la maternidad (R.95)”, 1952 Ginebra).

⁵³⁷ A este respecto, su disposición 2.2, expresamente prevé que las prestaciones médicas deben incluir “la asistencia médica general y la asistencia por especialistas en el hospital o fuera de él e, incluso, visitas a domicilio; la asistencia odontológica; la asistencia por una comadrona diplomada y otros servicios de maternidad, en el domicilio o en un hospital; la asistencia por enfermeras, en el domicilio, en un hospital o en cualquier otra institución médica; el mantenimiento, tanto en un hospital como en cualquier otra institución médica; el suministro de artículos farmacéuticos, dentales u otros artículos médicos o quirúrgicos, y la asistencia prestada, bajo un control médico apropiado, por miembros de cualquier otra profesión a los que legalmente se considere competentes para proporcionar servicios vinculados a la asistencia de maternidad”. Además el siguiente numeral añade que dichas prestaciones buscan “conservar, restablecer o mejorar la salud de la mujer protegida, así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales” (disposición 2.3). (*Ibídem*).

(disposición 5.2), especialmente, los trabajos penosos que impliquen levantar, tirar o empujar grandes pesos, que exijan un esfuerzo físico excesivo y desacostumbrado o un equilibrio especial y aquellos en los que se empleen máquinas que produzcan trepidación (disposición 5.3).

La prevención del agotamiento de las trabajadoras embarazadas o lactantes -muy necesitadas en esta etapa de un adecuado reposo- es también un modo de proteger su salud y prevenir riesgos laborales. En este sentido, la disposición 5.1 trata de asegurar una adecuada distribución de los horarios de trabajo, de modo que estas trabajadoras disfruten del tiempo necesario para su descanso.

Entre las medidas de carácter preventivo frente a los riesgos laborales incluidas en esta misma sección, la disposición 5.4 establece el derecho de la trabajadora a ser transferida a otro puesto de trabajo -sin reducción del salario-, siempre que el original perjudique su estado. Incluso, en los supuestos en que la trabajadora presente un certificado médico donde se especifique la necesidad de un cambio en la naturaleza de su trabajo para beneficiar su salud y la de su hijo, debe ser trasladada o han de modificarse sus condiciones laborales, aún cuando su trabajo no sea considerado peligroso. Así, estas medidas pretenden proteger la salud de la trabajadora adaptando el trabajo o sus condiciones de ejecución al estado de gestación o puerperio en que se encuentra.

En definitiva, el Convenio 103 y la Recomendación 95 evidencian una marcada orientación protectora -fortaleciendo la concepción de la mujer como cuidadora-, si bien introducen también un cambio de perspectiva, al incluir disposiciones más avanzadas y favorables para aquellas mujeres que desean reintegrarse a la fuerza laboral tras el parto (Vosko, 2010:66). Entre estas disposiciones podemos mencionar la prohibición de despedir a las trabajadoras durante el embarazo y la licencia de maternidad, la consideración de los períodos de lactancia como tiempo de trabajo remunerado y el reconocimiento incipiente de la mujer como sustentadora del hogar -aun de modo secundario-. En referencia a esta última cuestión el art. 4.2 establece que las prestaciones económicas por concepto de maternidad han de ser suficientes para garantizar a la mujer y su hijo "un nivel de vida adecuado". Así, aunque se mantiene su rol principal de madre, se contempla también el, recién asumido, papel productor.

Para Vosko (2010:66), todos estos cambios pretendían extender el acceso de las trabajadoras a la "relación de empleo estándar" o relación tradicional de empleo -dominada casi totalmente por los hombres- mediante una configuración de las normas por maternidad que les permitieran cuidar a sus hijos y conservar su empleo. Así, el Convenio 103, al extender el

período y cobertura de la licencia por maternidad y prever mejores beneficios económicos y médicos para las nuevas madres, avanza hacia el modelo que los estudiosos feministas denominan "patriarcado público". En este modelo es el Estado -en lugar de los empleadores- el responsable de garantizar la reproducción diaria e intergeneracional de la fuerza de trabajo. Prueba inequívoca de esta intención es el, ya referido Art. 4.5 donde se impone al Estado la obligación de asumir los costos generados por las prestaciones económicas y médicas derivadas de la maternidad, liberando al empleador de esta carga. Mediante este modelo se busca prevenir que los empleadores discriminen a las mujeres en edad fértil, evitando su contratación por ser más costosas. De este modo, los delegados de la Organización Internacional del Trabajo se esfuerzan por evitar que los empleadores asuman los costos generados por la inclusión de las mujeres en la relación de empleo estándar.

Cinco décadas después de la adopción del Convenio 103, la Organización Internacional del Trabajo realizó, en el año 2000, una nueva revisión de las normas para la protección de la maternidad. Esta revisión tenía como fin adaptar las normas vigentes a las múltiples transformaciones experimentadas por la situación de las trabajadoras y a las nuevas realidades familiares. Con este objetivo se adoptan el *Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad de 1952* (C.183) y la *Recomendación relativa a la revisión de la Recomendación sobre la protección de la maternidad* (R.191). Ambos instrumentos reflejan en su contenido el propósito general de la Organización de promover la igualdad de oportunidades y trato de las trabajadoras, al mismo tiempo que mantienen la protección de la salud y la seguridad de la madre y su hijo.

El convenio 183 introdujo avances sustanciales. Entre ellos, mejoró las previsiones relacionadas con la salud materno-infantil en los períodos pre y post-parto y durante la lactancia, aumentó la licencia de maternidad a catorce semanas y mejoró las prestaciones pecuniarias y médicas. Estos progresos consolidaron el vínculo entre la salud materna, la lucha contra la discriminación de las mujeres en edad reproductiva y la seguridad socioeconómica como presupuesto indispensable para criar y mantener a las generaciones futuras. En materia de aplicación, sus disposiciones remiten frecuentemente a la normativa doméstica, privilegiando la autonomía de las autoridades nacionales para adaptar los términos del convenio a sus necesidades y realidades. De este modo, se concreta un instrumento flexible que -como señalan Beigbeder y Landau (2008:136)- trata de hacer realidad el deseo de los delegados de los empleadores, la Secretaría de la OIT y de algunos países industrializados respecto a facilitar su ratificación por el mayor número de Estados.

Un importante avance del Convenio 183 se establece en su Art. 2.1., en el que se extiende la protección “a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente”. La ampliación del ámbito de aplicación garantiza la protección -durante el embarazo, el puerperio y la lactancia- a todas las trabajadoras, independientemente de la ocupación o del tipo de empresa en el que desarrollen su actividad, incluyendo a aquellas que se desempeñan en formas atípicas de trabajo dependiente. La inclusión de estas últimas en una norma internacional representa un avance sin precedentes y logra llenar un vacío normativo cuya subsanación era urgente. No obstante, este progreso lo ensombrece el Art. 2.2, de acuerdo con el cual los Estados parte pueden –previa consulta a las organizaciones de empleadores y trabajadores- excluir total o parcialmente del campo de aplicación de la norma “categorías limitadas de trabajadores”, siempre que “su aplicación plantee problemas especiales de particular importancia”. La excepción prevista en este artículo es, como señalan Beigbeder y Landau (2008:136), demasiado amplia y ambigua, pues no precisa el tipo de situaciones y problemas que pueden considerarse “de especial importancia”. Así las cosas, se abre la puerta a que algunos Estados y asociaciones de empleadores, de definan o caractericen a ciertos grupos de trabajadoras como “categorías que plantean problemas especiales de aplicación” con el único objetivo de minimizar sus obligaciones. De este modo, esta excepción, como apunta Earle (1999:206), es claramente inconsistente con los objetivos de bienestar, equidad y justicia social que persigue la OIT al proteger la maternidad. Se plantea, por lo tanto, una grave contradicción entre la posibilidad de excluir a ciertos grupos de la protección y la extensión de este instrumento a todas las trabajadoras. En todo caso, para disminuir los potenciales efectos que pueda generar esta excepción, el Art. 2.3 determina que, los Estados deben procurar que no sea permanente, intentando extender la aplicación progresiva del Convenio a dichas categorías. Además, deben indicar en sus memorias las categorías de trabajadores excluidas y los motivos de su exclusión, así como, las medidas que implementaran para extender la protección a los colectivos excluidos.

Otro aspecto importante del Convenio 183 es que la extensión del derecho de licencia por maternidad a todas las trabajadoras no esta sometido a ningún tipo de requerimiento o condicionamiento. No obstante, existen Estados parte miembros que, como se verá más adelante, condicionan la titularidad o el disfrute de esta licencia al cumplimiento de ciertos requisitos en su normativa, como la exigencia de períodos de tiempo de servicio mínimo, lo que contradice la naturaleza del Convenio y obstaculiza la amplia protección que pretende brindar.

Además, este instrumento amplía el período en el que las trabajadoras pueden disfrutar de su licencia por maternidad. El Art.4 establece que la duración de dicho período no será

inferior a catorce semanas, de las cuales, al menos seis se computaran con posterioridad al parto. Aunque este descanso tiene carácter obligatorio, la norma -haciendo uso de su flexibilidad- deja margen a la legislación nacional para poner en práctica otros sistemas. En el mismo orden de cosas, una vez que la trabajadora se encuentra disfrutando del descanso prenatal y el parto no se produce en la fecha prevista, sino posteriormente, este descanso podrá prolongarse hasta el momento del parto, sin que esto implique la reducción del período de licencia obligatoria post-parto (Art. 4.5). Extender el período de licencia de maternidad, de doce a catorce semanas, constituye uno de los principales avances del Convenio 183. El objetivo de esta medida es, como apuntan Beigbeder y Landau (2008:137), proteger a la mujer de las posibles presiones para su reincorporación al trabajo y que pueden resultar perjudiciales para su salud y la de su hijo. La Recomendación 191 prevé -en su disposición 1.1- una licencia de maternidad aún más amplia, sugiriendo a los Estados que, esta, no sea inferior a las 18 semanas⁵³⁸.

La reincorporación de la madre trabajadora a su empleo se encuentra garantizada por el art. 8.2 del Convenio 183. Terminada la licencia de maternidad, la trabajadora tiene derecho a retornar al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente con la misma remuneración. Esta disposición es central en la legislación para la protección de la maternidad, pues la ausencia de una tutela adecuada del derecho de reincorporación a su trabajo, tiene importantes consecuencias para el pleno desarrollo de su vida laboral y, por lo tanto para su seguridad económica y la de su familia, representando una de las principales causas de la desigualdad laboral de género.

Así mismo, el convenio 183 contiene un conjunto de disposiciones relativas a la salud y seguridad laboral de las mujeres embarazadas. Su Art.3, exhorta a los Estados parte a que adopten las medidas necesarias para liberar, no solo a las mujeres embarazadas si no también a las lactantes de cualquier obligación que las exponga a trabajos potencialmente peligrosos o lesivos para su salud o la de su hijo. Por lo que se refiere a la protección de la salud este instrumento abarca, tanto las enfermedades resultantes del embarazo y el parto, como las complicaciones derivadas de estos. En estos supuestos, el art. 5 otorga a las trabajadoras el derecho a una licencia adicional. Esta licencia podrá disfrutarse -dependiendo de la naturaleza de la enfermedad o de las complicaciones sobrevenidas- antes o después del descanso por

⁵³⁸ Así, la recomendación 191 supera las catorce semanas previstas en la recomendación anterior -No.95-. Además, su disposición 1.2, contempla la posibilidad de prolongar aún más este período en los casos de nacimientos múltiples. Otro de los avances de este instrumento es que, en su siguiente numeral, la disposición 1ª solicita a los Estados la adopción de medidas para asegurar que las trabajadoras elijan libremente si desean disfrutar del período no obligatorio de licencia antes o después del parto (disposición 1.3). ("Recomendación relativa a la revisión de la Recomendación sobre la protección de la maternidad (R.191)", 2000. Ginebra).

maternidad. Su duración máxima y características serán determinadas por la legislación y la práctica nacional, mientras el derecho de las trabajadoras a retomar su puesto de trabajo o a reincorporarse a otro equivalente con la misma remuneración, se mantendrá en los términos del art. 8.2. La posibilidad de acogerse a este tipo de licencia le permite a la mujer posponer su reinserción a la vida laboral hasta asegurar su completa recuperación. Así, se garantiza que el cómputo de la licencia por maternidad no se vea afectado por la licencia común por enfermedad y que las mujeres que padezcan problemas de salud vinculados con el embarazo o el parto disfruten de una adecuada protección contra el despido y otras formas de trato discriminatorio. En este sentido, esta licencia –como señala Earle (1999:209)- es un elemento medular de este tipo de legislación, dada la tendencia creciente a retrasar la maternidad. Esta tendencia, como es bien sabido, aumenta los riesgos de las mujeres a sufrir complicaciones antes y después del parto.

Mantener la capacidad económica de la trabajadora en situación de maternidad es otro elemento importante de la normativa. El Convenio 183 procura prevenir situaciones de necesidad derivadas de la inactividad de la trabajadora durante las licencias a las que tiene derecho. Así, en su art. 6, dispone el otorgamiento de prestaciones pecuniarias accesibles para la mayoría de las trabajadoras y cuya cuantía debe ser suficiente para que las madres puedan mantenerse a sí mismas y sus hijos en condiciones apropiadas de salud. Los numerales 1 al 6 de este mismo artículo regulan estas “prestaciones pecuniarias”. El numeral 3 dispone que, en los supuestos en los que las prestaciones se fijan de acuerdo con las ganancias previas de la trabajadora la cuantía de la prestación no podrá ser inferior a dos tercios de dichas ganancias. Cuando la legislación o la práctica nacional prevea que las prestaciones pecuniarias deban fijarse por otros métodos, el monto de esas prestaciones debe ser del mismo orden de magnitud que el que resulta en promedio de la aplicación del sistema anterior (Art. 6.4). Al fijar estos mínimos el Convenio 183 mantiene lo establecido por su predecesor. Sin embargo, la Recomendación 191 es más generosa en este aspecto. En su disposición 2^a sugiere que, cuando sea posible y previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, se otorgue a las trabajadoras prestaciones pecuniarias por maternidad que alcancen el monto total de sus ganancias anteriores. En lo referente a la financiación de estas prestaciones, el Convenio dispone -en su Art. 6.8- que deberá realizarse mediante un seguro social obligatorio o con cargo a fondos públicos. Esta disposición, no obstante, permite que los Estados parte empleen otros sistemas de financiación. Sin embargo, para no agravar los prejuicios empresariales frente al empleo femenino, se establece que -a menos que el empleador manifieste su consentimiento expreso- no está personalmente obligado a costear directamente las prestaciones pecuniarias de sus empleadas. Solo dos excepciones a esta prohibición son

admitidas: por un lado, cuando así lo hayan previsto la legislación o la práctica nacional de un Estado parte, con anterioridad a la adopción del Convenio 183 y, por otro, en los casos en los que, una vez adoptado dicho convenio, el gobierno y las organizaciones de empleadores y trabajadores así lo acuerden (Art.6.8). Este instrumento contempla también aquellos supuestos de necesidad en los que las trabajadoras no reúnan los requisitos de acceso a la prestación económica por maternidad. En este sentido, el Art. 6.6 dispone que las mujeres embarazadas o puérperas tienen derecho a percibir las prestaciones adecuadas con cargo a los fondos de asistencia social, siempre que cumplan con las condiciones exigidas para su percepción. Esta misma disposición considera el derecho de la madre y el hijo a recibir prestaciones médicas, tanto en el parto, como en los períodos prenatal y postnatal e incluye el derecho a la hospitalización cuando se precise.

Más adelante, el Art. 10 regula el derecho a la lactancia. En virtud de esta disposición, la trabajadora puede interrumpir sus labores, una o varias veces al día, con la finalidad de alimentar a su hijo. También prevé la posibilidad de que estas interrupciones sean reemplazadas por una reducción diaria del tiempo de trabajo. En todo caso, la norma remite a la legislación nacional para fijar detalles como, el período para realizar tales interrupciones, su frecuencia y duración, así como las modalidades relativas a la reducción diaria de jornada. Con todo, el Convenio establece expresamente que los descansos para amamantar y la reducción de horas de trabajo deben contabilizarse como tiempo de trabajo y, en consecuencia, ser remuneradas como tal (Art. 10.2).

Finalmente, el Convenio 183 establece medidas protectoras destinadas a combatir aquella conducta empresarial más agresiva hacia las trabajadoras embarazadas, puérperas o lactantes: el despido. En este sentido, el Art. 8.1 prohíbe el despido de las trabajadoras embarazadas o que estén disfrutando de la licencia de maternidad, así como de las trabajadoras que se han reintegrado a sus labores recientemente luego de dar a luz. El período en que se mantiene esta protección debe ser determinado por la legislación nacional y, obviamente, quedan fuera de esta prohibición los despidos basados en circunstancias ajenas a la maternidad. En estos casos, corresponde al empresario probar que la causa del despido no está relacionada con el embarazo o puerperio, lo cual constituye – como señala Garrigues (2004:29)– una auténtica presunción *iuris tantum* de que todo despido producido durante este período está relacionado con la maternidad. Otra disposición con la que se pretende reforzar las garantías contra la discriminación es el Art.9, donde se enumeran una serie de medidas que los Estados deben adoptar para que la maternidad no constituya una causa de discriminación laboral. Entre estas medidas se encuentra la prohibición de exigir a las mujeres que se postulan a algún empleo

que se sometan a una prueba de embarazo o que entreguen un certificado médico que acredite que no están embarazadas. La única excepción posible a esta prohibición se aplica en aquellos trabajos que estén prohibidos total o parcialmente para las mujeres embarazadas o lactantes, o que puedan presentar un riesgo reconocido o significativo para la salud de la mujer y su hijo.

Una de las innovaciones más importantes en la protección de la maternidad se encuentra en la Recomendación 191 cuya disposición 10 instituye una licencia para los casos en que la madre fallece en el parto o durante el período de licencia postnatal y, de acuerdo con la cual, se concede al padre la titularidad de la licencia por el tiempo equivalente que falte para que expire este período. En todo caso, la recomendación es un instrumento no vinculante, por lo que se debería haber incluido esta disposición en el Convenio 183.

Así, los nuevos instrumentos adoptados en el año 2000 por la OIT renuevan la normativa sobre protección a la maternidad y fijan nuevos mínimos respecto a los cuales deben adaptarse las legislaciones nacionales. Sin embargo, hay que reconocer también que estas normas conservan algunas características del modelo tradicional de distribución del trabajo productivo y reproductivo, al no incluir en las licencias al padre trabajador. En este sentido, Caamaño (2009:191) considera que la organización desaprovecha la oportunidad de ofrecer una protección más integradora que incluya los derechos no asociados a la maternidad biológica, con especial incidencia en la armonización de trabajo y familia. Además, es difícil que este tipo de instrumentos -producto de un amplio proceso de negociación- satisfaga las expectativas de todos los participantes en su redacción. Durante los debates se constataron dos posiciones contrapuestas: por un lado, algunos de estos participantes deseaban que el Convenio se limitara a establecer principios generales y, por otro lado, otros pretendían que incluyese previsiones más amplias que las que finalmente se adoptaron (Beigbeder y Landau, 2008:137). En todo caso, haciendo un balance del resultado, se puede afirmar que los instrumentos más recientes para la protección de la maternidad aseguran que los intereses, necesidades y derechos de millones de madres y sus niños sean respetados.

3.2. Aplicación de los convenios para la protección de la maternidad.

Examen de la legislación nacional

Una vez analizado el contenido y evolución de los instrumentos que la Organización Internacional del Trabajo ha adoptado para proteger la maternidad, corresponde examinar el modo en que los Estados parte han implementado estas normas a nivel interno, lo que permite verificar la verdadera eficacia de estos instrumentos en la igualdad de género.

En esta normativa, la OIT establece los lineamientos de lo que debería ser una estrategia integral para la protección de la maternidad y reconoce que, en legislación adoptada para este fin, la neutralidad no es suficiente y puede llegar, incluso, a generar mayor desigualdad. Así, por ejemplo, existen países que mantienen normas en las que se exige la reincorporación de la mujer al trabajo productivo poco tiempo después del alumbramiento, no otorgan garantías para protegerla de un despido discriminatorio o no prevén prestaciones pecuniarias por maternidad. El fundamento de estas normas es el de la igualdad de hombres y mujeres y el rechazo a un trato diferenciado en el ámbito laboral, obviando que su papel en la reproducción es distinto y tiene importantes consecuencias en su capacidad de trabajar.

En estos casos, la ausencia de medidas protectoras que velen por la salud de las madres trabajadoras -habilitándolas a volver al trabajo cuando sus condiciones de salud lo permitan- las desalienta y las conduce a salir del mercado laboral (Tomei, 2006:69). Para evitarlo, la organización mantiene como único supuesto de protección especial de las mujeres el proceso biológico de embarazo, maternidad y lactancia. Esta protección no es contraria a la igualdad entre los sexos, ya que -como apunta Molina (2004:125)- extender la normativa protectora al varón no es posible y, entendida la maternidad como una función social, su protección alcanza indirectamente, tanto al derecho de aquel a una descendencia sana, como a los derechos reproductivos de toda la sociedad.

Así, aunque los instrumentos internacionales para la protección de la maternidad resultan beneficiosos para la sociedad en general, su baja ratificación es paradójica. El Convenio 3 ha sido ratificado por 34 Estados y ha sido denunciado por 8 de ellos⁵³⁹, el Convenio 103 ha recibido por 41 ratificaciones y 17 denuncias⁵⁴⁰ y, aunque el Convenio 183 brinda un espectro de protección más amplio, no ha logrado superar el número de ratificaciones de su predecesor, contando igualmente con 29 ratificaciones y ninguna denuncia hasta hora⁵⁴¹. Es importante aclarar que la ratificación de estos Convenios no es del todo excluyente. Como señala Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la entrada en vigor del Convenio

⁵³⁹ Lista de ratificaciones y denuncias del convenio 03 disponible en NORMLEX: Information System on International Labour Standards (Puede accederse a ella a través del siguiente enlace: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312148 - Última consulta 12 de junio de 2014).

⁵⁴⁰ Lista de ratificaciones y denuncias del convenio 103 disponible en NORMLEX. Information System on International Labour Standards (Puede accederse a ella a través del siguiente enlace: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312248 - Última consulta 12 de junio de 2014).

⁵⁴¹ Lista de ratificaciones y denuncias del convenio 183 disponible en NORMLEX. Information System on International Labour Standards (Puede accederse a ella a través del siguiente enlace: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:P11300_INSTRUMENT_ID:312328 -Última consulta 12 de junio de 2014).

183 implica la inadmisibilidad de nuevas ratificaciones del Convenio 103. Sin embargo, el Convenio 3 sigue abierto a ratificación. En consecuencia, algunos Estados pueden ser a parte de ambos instrumentos. Para estos casos y con la finalidad de conseguir una mayor claridad y seguridad jurídica la CEACR solicita a estos Estados que denuncien el instrumento más antiguo (OIT, 2004:10).

Independientemente de su ratificación, estos instrumentos influyen de manera decisiva en la configuración de la protección de la maternidad y, como sostiene la OIT (2010:2), la práctica totalidad de los países del mundo cuentan con algún tipo de regulación en la materia. Estas regulaciones toma la forma, por lo general, de leyes y reglamentos, aunque también se han materializado a través de convenios colectivos o laudos arbitrales dependiendo de los usos y costumbres de cada Estado. En cualquier caso, existen aspectos fundamentales que han de tomarse en cuenta en el proceso de integración de los estándares mínimos de la OIT para la protección de la maternidad en los ordenamientos internos. En primer lugar, se ha de procurar mantener la amplitud del campo de aplicación para que la normativa interna brinde protección al mayor número de trabajadoras, tal como requieren los instrumentos internacionales. En segundo lugar, la legislación nacional debe abarcar medidas de diversa naturaleza para garantizar una protección integral de la salud materno-infantil. En tercer lugar, dicha legislación cubrirá todos los elementos necesarios para una adecuada configuración de la licencia de maternidad, incluyendo su prolongación en los supuestos de enfermedad o complicaciones derivadas del embarazo o el parto, y los tipos afines de licencia, como la licencia de paternidad o la licencia por adopción. Complementariamente, las normas otorgaran prestaciones pecuniarias y médicas completas que proporcionen, durante las referidas licencias, medios adecuados para la manutención y el bienestar de la madre y el recién nacido. Así mismo, la normativa ha de garantizar la estabilidad laboral de la trabajadora y su protección frente a la posibilidad de discriminación mediante las medidas necesarias. Este es un aspecto imprescindible para que las normas contribuyan a la igualdad laboral de género. Por último, la protección de la maternidad debe tener en cuenta la especial situación de las mujeres lactantes, siendo necesario adoptar medidas que posibiliten a las nuevas madres compatibilizar su rol reproductor y productor. Todos estos son elementos clave en el análisis de la implementación, por los Estados parte, de los instrumentos sobre protección de la maternidad de la OIT.

El examen detallado y la comparación de la amplia variedad de legislaciones nacionales es una tarea sumamente compleja y que puede verse entorpecida por diversos factores⁵⁴², por lo

⁵⁴² Uno de ellos, es la gran variedad de sistemas nacionales existentes. Así, por ejemplo, en los países con sistema federal, no existe una norma única nacional, sino que cada entidad político-territorial (estados, provincias o

que nos limitaremos a exponer una visión general de la cuestión. Para ello, recurrimos a la información de la Base de Datos sobre Legislación de Condiciones de Trabajo y Empleo (TRAVAIL) de la OIT⁵⁴³ sintetizada en los Anexos I y II⁵⁴⁴. La normativa se aborda en cuatro secciones temáticas. En una primera sección analizaremos las características de la licencia de maternidad -su duración, prestaciones pecuniarias, fuente de financiación y alcance-, mientras en la segunda examinaremos las singularidades de los tipos afines de licencia. Así mismo, las normas destinadas a proteger a las trabajadoras frente al despido y la discriminación se estudian en la tercera sección y, finalmente, la cuarta sección abarcará el análisis de la protección de la salud y la prevención de riesgos laborales durante el embarazo, el parto y el puerperio, así como las disposiciones relativas al derecho de lactancia.

3.2.1. Licencia de maternidad

Una adecuada configuración de la licencia de maternidad es un elemento central en la protección del embarazo y la maternidad. Esta licencia conlleva la suspensión del contrato de trabajo durante un período de tiempo que es determinado por los Estados parte. No obstante, la duración mínima establecida por los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo oscila -como se refirió- entre doce y 18 semanas. Esta suspensión trata de favorecer a la trabajadora en diferentes aspectos. En lo referente a la salud, contribuye a facilitar su restablecimiento antes de la reincorporación al trabajo. También quiere asegurar el bienestar del recién nacido, fortaleciendo su relación con la madre y garantizándole los cuidados necesarios en los primeros meses de vida. En lo que respecta a la estabilidad laboral, la licencia de maternidad permite a la trabajadora mantener su puesto de trabajo y prolongar su carrera profesional más allá de su edad fértil. Estos objetivos son perseguidos por todos los Estados, si bien sus legislaciones ordenan la licencia de maternidad de modo diferente. Para que esta licencia favorezca la igualdad entre hombres y mujeres, ciertos aspectos son especialmente

cantones) adopta su propia normativa. Otro factor que obstaculiza la comparación es la dispersión normativa pues, con frecuencia, las disposiciones relativas a la protección de la maternidad son desarrolladas en diversos textos legislativos, como las leyes del trabajo y de la seguridad social, de modo que todos ellos deben examinarse. También ocurre que existen regulaciones específicas para ciertos grupos o categorías de trabajadores. Así, ocurre, en países donde, por ejemplo, el sector público disfruta de la cobertura de normas que, generalmente, desarrollan prestaciones más generosas para los funcionarios públicos (OIT, 2010:03).

⁵⁴³ Para el momento de esta investigación, la referida base de datos contiene información detallada sobre las leyes de protección de la maternidad de 167 países del mundo -véase la lista de países en el Anexo II-. En este sentido, documenta las principales medidas legislativas adoptadas en los estados miembros para proteger la salud y el bienestar de las trabajadoras durante el embarazo, el parto y la lactancia y asegurar la estabilidad de su empleo y que no serán objeto de discriminación. Esta base de datos está abierta para ser consultada en: <http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.home> - Última consulta 12 de junio de 2014.

⁵⁴⁴ El Anexo I contiene un cuadro sinóptico de las disposiciones esenciales para la protección de la maternidad por región y el Anexo II un listado de países por región de los cuales se encontró información en la referida base de datos del programa TRAVAIL de la OIT.

relevantes. Entre ellos, cabe destacar: su alcance y duración mínima, la remuneración que lleva aparejada y su fuente de financiación, sus prestaciones asistenciales y los requisitos que exige su disfrute.

3.2.1.1. Duración de la licencia de maternidad

El Convenio 183 fija la duración de la licencia de maternidad en un mínimo de catorce semanas (Art.4). Este período es más prolongado que el previsto en los convenios anteriores do que limitaban su duración a doce semanas. Esta refleja la intención de la Organización Internacional del Trabajo de garantizar un período de descanso suficiente para la recuperación de la trabajadora y asegurar un cuidado adecuado al recién nacido. En este sentido, Earle (1999:207) considera que doce semanas son insuficientes, al expirar, en la mayor parte de los casos, entre las seis y ocho semanas después del nacimiento, pues las mujeres comienzan a disfrutar de la licencia algunas semanas antes del parto y algunos nacimientos se retrasan. En tal sentido, es poco probable que un período tan corto pueda asegurar el restablecimiento de la madre y garantizar el bienestar del niño. De acuerdo con ello, la extensión de la licencia establecida por el Convenio 183 fue acertada. De hecho, muchos de los delegados presentes en los trabajos preparatorios de este convenio propusieron un período de licencia más prolongado⁵⁴⁵, considerando exiguo el período mínimo de doce semanas⁵⁴⁶. Así las cosas, presionaron para que se ampliase (OIT, 1999:42). En consecuencia, el Convenio 183 prevé -como se adelantó- una licencia por maternidad de catorce semanas de duración y su recomendación complementaria (R.191) insta a los Estados parte a dilatarla -cuando sea posible- a 18 semanas⁵⁴⁷. Aunque este Convenio ha sido ratificado -como se apuntó también- por 29 países son muchos más los que prevén una licencia de maternidad de, al menos, catorce semanas. De acuerdo con la base de datos referida el 51% de los Estados cumplen con lo

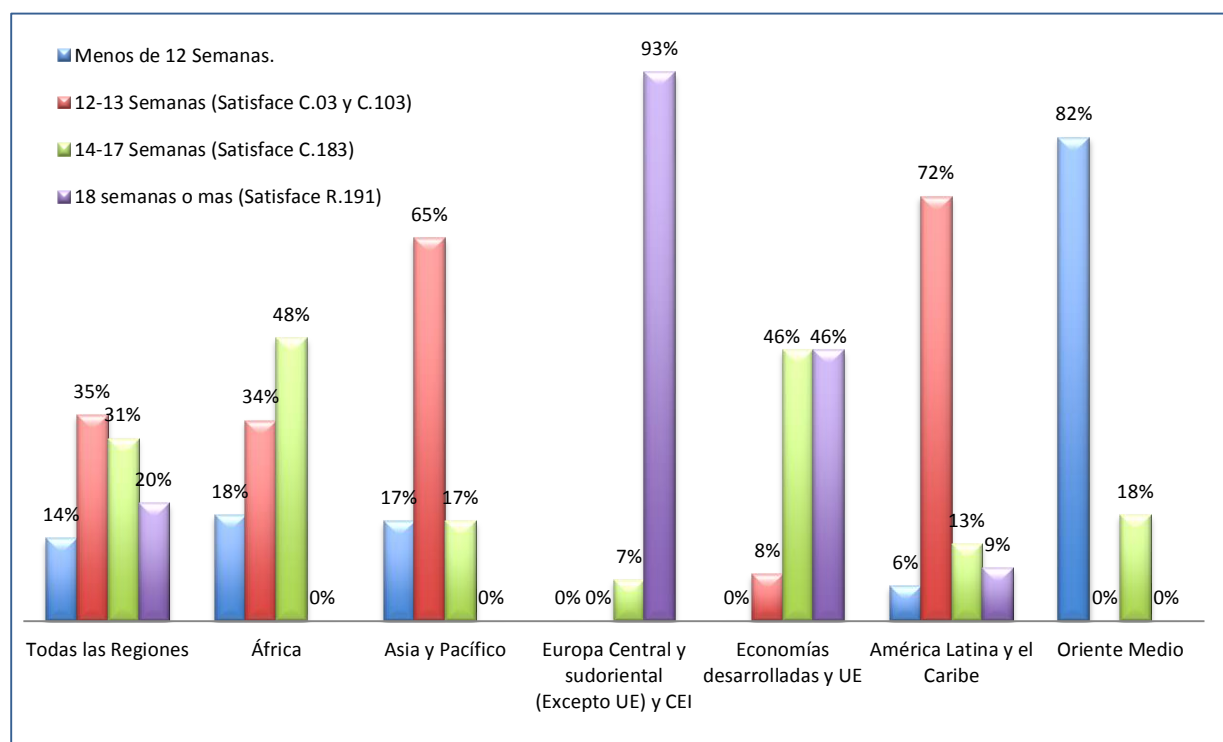
⁵⁴⁵ Para Earle (1999:208), acoger estas propuestas habría sido un paso en la dirección correcta, pues considera que para ofrecer una verdadera protección a la madre y al bienestar del niño es necesaria una licencia de maternidad de, al menos, 26 semanas. Para la autora, este es un lapso más realista en términos de la recuperación postparto que contribuiría a la reincorporación laboral de un mayor número de mujeres y a la disminución del abandono profesional.

⁵⁴⁶ Algunos países abogan por el mantenimiento de una licencia de doce semanas -ciñéndose a mínimos absolutos- bajo el argumento de que, luego de un período limitado de tiempo, la licencia debería ser parental más que de maternidad. La OIT (1997:39) coincide con este criterio y señala que la licencia de maternidad debe mantenerse en un mínimo, pues las limitaciones asociadas con el rol biológico de la maternidad, deben diferenciarse de las tareas derivadas de la crianza y el cuidado infantil que pueden ser compartidas por hombres y mujeres. No obstante, Earle (1999:207) no comparte este argumento y señala que siguen siendo en su mayoría las mujeres quienes cuidan de los hijos -especialmente durante los primeros doce meses- y aunque, en teoría, en un hogar de dos progenitores la madre puede regresar al trabajo luego de doce semanas de licencia maternal y el padre puede tomar una licencia parental, la realidad es -como se verá más adelante- que el uso de estas licencias por parte de los hombres no es extensivo.

⁵⁴⁷ Así lo prevé la disposición 1.1 de la Recomendación relativa a la revisión de la Recomendación sobre la protección de la maternidad (R.191) adoptada en el año 2000.

establecido en el Convenio y un 20% supera el mínimo de las catorce semanas, extendiendo la licencia a las 18 semanas propuestas en la Recomendación 191 (OIT, 2010:06). No obstante, un 35% de los países ofrece licencias cuya duración oscila entre las doce y las trece semanas, incumpliendo el período establecido en el convenio 183, pero ajustándose a lo determinado por los Convenios 3 y 103. Con todo, existen países –un 14%- que no satisfacen la duración mínima prevista en los instrumentos de la OIT y su licencia de maternidad es inferior a las doce semanas (Véase Gráfico No.04).

Gráfico No. 04: Duración de la licencia de Maternidad reglamentaria, por región, 2009 (167 países)



Nota: Debido al redondeo, es posible que las cifras no sumen el 100 por ciento.

Fuente: Gráfico de elaboración propia con base en los datos extraídos de OIT (2010) "La Maternidad en el Trabajo. Examen de la legislación nacional: Resultados de la Base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo", Segunda edición. Oficina internacional del Trabajo, Ginebra. Pág. 06.

En el mismo orden de cosas, el Gráfico No. 4 muestra el marcado contraste que, respecto a la duración de la licencia por maternidad, existe en el plano regional. En las economías desarrolladas y los países de la Unión Europea y en el grupo de países de Europa Oriental (no pertenecientes a la UE) y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), todos los países -salvo algunas excepciones- han incorporado a su legislación una licencia de catorce semanas o más. Por lo que se refiere a este último grupo, resulta llamativo que el 93% de los países hayan adoptado una licencia de maternidad que alcanza las 18 semanas propuestas por la Recomendación 191. Esta singularidad se repite en el 46% de los países de las economías

desarrolladas y la UE⁵⁴⁸. En ambas regiones, la duración de la licencia de maternidad supera en la mayoría de los casos los mínimos previstos en los convenios de la OIT. Un escenario diametralmente opuesto se observa en la región del Medio Oriente, donde solo dos de los 11 países estudiados -Siria e Irán- cumplen el mínimo de catorce semanas establecidas en el Convenio 183. Los otros nueve países estudiados -82%- prevén menos de doce semanas de licencia y no satisfacen los estándares internacionales mínimos sobre protección de la maternidad.

En África, casi la mitad de los 50 países estudiados (el 48%) otorgan catorce semanas o más a la licencia por maternidad, mientras que el 34% concede un descanso maternal que oscila entre las doce y las trece semanas. Sin embargo, uno de cada cinco países (18%) no llega a satisfacer el mínimo de doce semanas previsto por la OIT. Así ocurre, por ejemplo, en Túnez, donde la licencia por maternidad es de apenas 30 días. En contraste, la legislación surafricana permite a la trabajadora disfrutar de una licencia de maternidad de cuatro meses de duración.

En la región latinoamericana, solo tres países -Chile, Cuba y Venezuela⁵⁴⁹-, de los 32 estudiados, han adoptado normas donde la licencia de maternidad alcanza las 18 semanas fijadas por la Recomendación 191 y únicamente cuatro -Belice, Brasil, Costa Rica y Panamá- cumplen con el mínimo de catorce semanas previsto por el Convenio 183. Las tres cuartas partes de los países de esta región (el 72%) prevén entre doce y trece semanas de licencia de maternidad y un 6 % de ellos no llega a cumplir el mínimo de doce semanas. La situación se agrava en Asia y el Pacífico, donde sólo cuatro países alcanzan las catorce semanas del Convenio 183 -Bangladesh otorga 16 semanas, Mongolia 120 días, Singapur 16 semanas y Vietnam cuatro meses- y ninguno llega a ofrecer las 18 semanas previstas en la Recomendación

⁵⁴⁸ Los Estados miembros de la UE están sujetos a la “Directiva 92/85/CEE del Consejo de 19 de octubre de 1992 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia”, donde se prevé un periodo mínimo de licencia por maternidad equivalente al prescrito en el Convenio 183 de la OIT - catorce semanas-. Es así, que todos los países de la UE -a excepción de Islandia, que prevé una licencia por maternidad de tres meses- cumplen con el mínimo de catorce semanas.

⁵⁴⁹ La Ley Orgánica del trabajo, los trabajadores y las trabajadoras” de la República Bolivariana de Venezuela - publicada en Gaceta Oficial N° 6.076 Extraordinaria-, amplía en su art.336, prevé una licencia de maternidad de 26 semanas, distribuidas en 6 semanas antes del parto y veinte luego de este. Este derecho se hace extensivo a aquellas mujeres que adopten niños menores de 3 años. Ambas licencias tienen carácter acumulativo y son irrenunciables (Art. 338). Esta irrenunciabilidad, aunque pretende asegurar la protección de las madres trabajadoras, también puede constituir un obstáculo para la igualdad de género pues, al obligar a las mujeres a cumplir con la totalidad del descanso maternal, apartándola por tan largo tiempo de su puesto de trabajo, la encasilla en su rol reproductor y le arrebató la posibilidad de reincorporarse voluntariamente al trabajo productivo antes de finalizadas las 26 semanas de licencia, cediendo al padre las responsabilidades del cuidado del hijo recién nacido. Desde una perspectiva de género también es objetable que, la prolongada extensión de esta licencia puede dar pie a posteriores situaciones de discriminación sexual, pues frente a las 26 semanas de licencia de la madre, el padre solo recibe catorce días (Art. 339) a los que, si lo desea, puede renunciar. Esto tiene graves implicaciones para la igualdad de oportunidades y trato de hombres y mujeres en el acceso al empleo pues lo más probable es que los empleadores al momento de la contratación prefieran emplear hombres que mujeres.

191. De los 23 países estudiados en esta región, el 65% otorga entre doce y trece semanas de licencia y el 17% -Filipinas, Malasia, Nepal y Papúa Nueva Guinea- ni siquiera cumplen con el mínimo de doce semanas. En definitiva, los datos regionales muestran que son las economías desarrolladas las que cuentan mayoritariamente una regulación -en materia de protección a la maternidad- que cumple y, en muchos casos, supera los mínimos establecidos por las normas internacionales del trabajo. También se observa que en América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico, la mayoría de los países mantienen una licencia de maternidad cuya duración oscila entre las doce y trece semanas. No obstante, es importante reconocer los avances -aunque tímidos- logrados en América Latina, pues esta es la única región -exceptuando la UE, así como las economías desarrolladas- en la que ciertos estados conceden una licencia de maternidad que satisface los términos de la Recomendación 191, otorgando una licencia de 18 semanas o más. La situación más preocupante, donde la mayor parte de los Estados incumple los mínimos de la OIT sobre la duración de la licencia de maternidad, se evidencia en las regiones de África y Oriente Medio. En esta última, el 82% de los países no ofrece, ni siquiera, doce semanas de licencia de maternidad.

Otro aspecto importante en la configuración de la licencia de maternidad es el relativo al momento y el modo en que la legislación habilita a la trabajadora para disfrutar de este derecho. El Art.4 del Convenio 183, como se avanzó, dispone un período de seis semanas de licencia obligatoria posterior al parto, a menos que, excepcionalmente, los gobiernos y las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores lo acuerden de forma distinta. De este modo, el artículo introduce cierta flexibilidad y deja abierta la posibilidad de establecer acuerdos, en el ámbito nacional, sobre la distribución de la licencia de maternidad y su período obligatorio. Los tres instrumentos de la OIT para la protección de la maternidad -los convenios 3, 103 y 183- prevén seis semanas de descanso obligatorio posteriores al parto. En materia de aplicación, los datos de 111 Estados miembros muestran que las tres cuartas partes de estos países establecen un período de licencia obligatoria, antes o después del parto. Con todo, la distribución de este período obligatorio es diferente en cada uno de ellos. En más de la mitad de los Estados (56%) se acoge lo previsto en los convenios sobre protección de la maternidad, abarcando el descanso obligatorio posterior al parto al menos seis semanas⁵⁵⁰. En otros países, la legislación dispone un descanso obligatorio de mayor duración⁵⁵¹ o descansos obligatorios tanto

⁵⁵⁰ La licencia obligatoria tras el parto alcanza las 6 semanas en, al menos, 61 de los países estudiados (OIT, 2010:14).

⁵⁵¹ La licencia de maternidad obligatoria posterior al parto supera las seis semanas en la República Centroafricana (ocho semanas), la República de Corea (45 días), Eslovaquia (catorce semanas), Irán (45 días), Japón (ocho semanas), Panamá (ocho semanas), Madagascar (ocho semanas), Suiza (ocho semanas) y Vietnam (dos meses) (OIT, 2010:14).

antes como después del parto⁵⁵². Otro supuesto lo conforman los Estados en los que la legislación solo prevé un descanso obligatorio antes del parto⁵⁵³, una modalidad poco conveniente desde una perspectiva de género ya que expone a la trabajadora a sufrir presiones para su reincorporación anticipada al trabajo productivo.

En 27 de los 111 países estudiados, la legislación no define ningún período mínimo de licencia obligatoria⁵⁵⁴. La Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones advirtió de esta deficiencia de la normativa en su informe del 2004, al señalar que en las memorias remitidas por algunos gobiernos se observa la ausencia de obligación expresa respecto al disfrute de la baja postnatal, durante la cual la mujer no puede trabajar (OIT, 2004:11). Este aspecto de la legislación es importante, pues el descanso obligatorio –como avanzamos– garantiza la recuperación de la madre y favorece el desarrollo de los lazos entre esta y su hijo, siendo negativo para ambos su omisión o el establecimiento de una duración excesivamente corta. Así pues, esta duración ha de ser lo suficientemente amplia para garantizar el desarrollo apropiado del recién nacido y la recuperación de la madre, si bien tampoco ha de prolongarse demasiado, pues ello podría conducir a discriminar a las mujeres en el acceso al empleo y representar un obstáculo al logro de la igualdad de trato y oportunidades. Alcanzar este equilibrio es una tarea compleja y la legislación al respecto es bastante diversa. Por ejemplo, la “Directiva 92/85/CEE del Consejo de 19 de octubre de 1992 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia”, dispone que el descanso por maternidad incluya un período obligatorio de dos semanas como mínimo, distribuidas antes y/o después del parto, según lo dispongan las legislaciones y/o prácticas nacionales (Art.8.2). No obstante, muchos países miembros de la UE superan estos mínimos. Así ocurre, por ejemplo, en Austria, donde este descanso obligatorio es de 16 semanas que se distribuyen de este modo, ocho semanas antes del parto y ocho después. El descanso obligatorio pre y post-natal también existe en Bélgica, donde se prohíbe el empleo de la mujer embarazada una semana antes del parto y nueve semanas después de este. Del otro lado del espectro, encontramos países como Dinamarca, Islandia y Reino Unido en los que la legislación establece únicamente un descanso

⁵⁵² Existen licencias obligatorias anteriores y posteriores al parto en Afganistán (30 días antes/60 después), Azerbaiyán (70 días antes/56 días después), Bahamas (una semana antes/ocho semanas después), Chipre (dos semanas antes/siete semanas después), Ecuador (dos semanas antes/seis semanas después), Letonia (dos semanas antes/dos semanas después) y Senegal (seis semanas antes/ocho semanas después) (OIT, 2010:14).

⁵⁵³ La legislación solo circunscribe la obligatoriedad a un periodo previo al parto en Argelia (una semana), Eslovenia (28 días), Hungría (cuatro semanas), Macedonia (28 días) y Zimbabue (21 días) (OIT, 2010:14).

⁵⁵⁴ En Brasil, Camboya, Costa de Marfil, Estados Unidos, Ghana, Guatemala, Kuwait, Lituania, Rusia y Zambia la legislación no prevé ningún lapso de licencia obligatoria por maternidad (OIT, 2010:14)

obligatorio de dos semanas después del parto, siguiendo los mínimos propuestos por la directiva europea.

El Convenio 183, a excepción de la baja postnatal obligatoria de seis semanas, no especifica la distribución del tiempo de descanso por maternidad. Sin embargo, la Recomendación 191 reconoce, en su disposición 1.3, la importancia de la flexibilidad a este respecto. En tal sentido, alienta a los Estados a que adopten medidas que, en la medida de lo posible, permitan a las mujeres decidir libremente el momento en que desean disfrutar de la parte no obligatoria de su licencia de maternidad. El contenido de esta disposición refleja la clara intención de la Recomendación de fomentar la adopción, por parte de los Estados, de normas flexibles que tengan la capacidad de adaptarse a las diferentes necesidades de la trabajadora. En todo caso, los ordenamientos internos difieren considerablemente respecto al modo de asumir esta flexibilidad. Algunas legislaciones otorgan a las mujeres un amplio margen en la distribución del tiempo de la licencia. Así, aunque países como Perú, Letonia, Francia y Singapur cuentan con diversas modalidades de distribución, todos ellos permiten que la trabajadora administre libremente la parte no obligatoria de este descanso⁵⁵⁵. Contrariamente, ciertos Estados hacen caso omiso de la Recomendación 191 y llegan a prescribir, incluso, el número de días de licencia que la trabajadora ha de tomar antes y después del parto. Este es el caso, por ejemplo, de la legislación de Guatemala, donde expresamente se encuentra fijado un período de licencia por maternidad de 30 días previos al parto y 54 días posteriores a este.

Otro asunto relacionado con la duración de la licencia por maternidad es la posibilidad de prolongarla o reducirla. A este respecto, es frecuente que los ordenamientos internos permitan modificar tal duración, en los supuestos en los que tiene lugar algún acontecimiento no habitual o inesperado, durante el embarazo o el parto. Por ejemplo, cuando el parto se demora más de lo esperado, es usual que muchos países alarguen el período de baja prenatal hasta que se produzca el alumbramiento, sin que esto afecte al descanso post-natal. Esto concuerda con lo dispuesto en el ya referido Art. 4.5 del Convenio 183 y así lo recoge la legislación de países como Bahamas, Barbados, Cuba, Irlanda, Lesoto y Uruguay. También puede ocurrir que el parto sobrevenga antes de la fecha prevista, lo que posibilita la prolongación del descanso

⁵⁵⁵ Así, en Perú la legislación permite a la trabajadora que, de los 90 días de licencia -de los cuales 45 han de disfrutarse obligatoriamente tras el parto-, administre como prefiera los 45 días restantes de licencia no obligatoria. También en Letonia las trabajadoras disponen de libertad para distribuir como quieran los 112 días de licencia asignados, solo se exceptúan 4 semanas obligatorias de licencia puerperal. En Francia, las mujeres tienen derecho a 16 semanas de baja, divididas en seis semanas antes y 10 semanas después de la fecha esperada del parto. Si una mujer lo desea y lo autoriza un médico, podrá reducir la baja prenatal a un período de tres semanas y trasladar las semanas remanentes al período postnatal. En Singapur, las mujeres tienen derecho a 16 semanas, siendo obligatorio que tome cuatro de ellas después del parto. Si una mujer lo prefiere y su empleador consiente en ello, las últimas siete semanas de baja podrán tomarse de manera flexible durante los doce primeros meses posteriores al parto (OIT, 2010:15).

postnatal. Así lo establecen ordenamientos como el de Argentina, Croacia, Luxemburgo, Nicaragua y los Países Bajos. Finalmente, la legislación de Estados como Austria, Chipre, Guinea Ecuatorial, Suazilandia y Venezuela comprende ambas posibilidades, permitiendo que la licencia pre-natal y la post-natal sea diferente a lo previsto.

El período de licencia también puede ampliarse en caso de enfermedad o riesgos para la salud de la madre, a consecuencia del embarazo o el parto. El art.5 del Convenio 183 prevé – como vimos- una licencia adicional previa o posterior a la licencia de maternidad. En todo caso, este instrumento remite a la legislación de cada Estado la determinación de la naturaleza y la duración máxima de esta ampliación. Esta disposición ha sido acogida en el derecho interno de varios países, aunque el período de prolongación varía de manera significativa entre ellos. La legislación de Alemania, Austria, Bolivia, Chile, Fiyi, Italia, Nigeria y Paraguay la legislación no fija su duración, mientras la de Barbados, Níger, Senegal y Kuwait establece expresamente el tiempo de esta licencia adicional⁵⁵⁶.

Los partos múltiples son otra de las razones por la cual es común prolongar la licencia de maternidad. La misma Recomendación 191 reconoce, en su disposición 1.2, la pertinencia de esta medida. Así, Bélgica, Cuba y Nicaragua otorgan a la madre dos semanas adicionales de licencia cuando el parto es múltiple. Otros países extienden la licencia de maternidad en función del tamaño o la composición de la familia. En Francia, por ejemplo, dicha licencia se prolonga de 16 a 26 semanas a partir del nacimiento del tercer hijo. En Eslovaquia, las familias monoparentales cuya persona principal es una mujer tienen derecho a 37 semanas de licencia, frente a las 28 semanas de las que pueden disfrutar el resto de las madres.

La prolongación de la licencia de maternidad también se justifica en los casos de nacimientos prematuros o de recién nacidos con necesidades especiales. Aunque estos casos no se incluyen en los instrumentos de la OIT, existen ordenamientos internos que los acogen. Así, por lo que se refiere los nacimientos prematuros, la legislación Alemana, Austriaca y Luxemburguesa amplían de 8 a 12 semanas la licencia postnatal y, con relación a los recién nacidos con necesidades especiales, la legislación Argentina permite que las mujeres que llevan al menos un año trabajando para un mismo empleador puedan prolongar su licencia durante seis meses si su hijo tiene síndrome de Down (OIT, 2010:17). Algunos países también prevén

⁵⁵⁶ En Barbados, las trabajadoras tienen derecho a seis semanas adicionales de licencia por enfermedad derivada del parto. En Níger y en Senegal, tienen derecho a tres semanas adicionales a la licencia de maternidad por motivos médicos derivados del embarazo o del parto y en Kuwait la licencia de maternidad se puede prolongar hasta 100 días en caso de enfermedad, no obstante este período adicional no es remunerado. Existen prolongaciones similares de licencia por enfermedad en la República Democrática Popular Lao (hasta 30 días por prescripción médica), Letonia (catorce días), Malta (ocho semanas), Uruguay (hasta seis meses) y Uzbekistán (dos semanas) (OIT, 2010:17).

licencias especiales para los casos de aborto espontáneo⁵⁵⁷, mortinato⁵⁵⁸, muerte u otras anormalidades en el parto. Por ejemplo, Nicaragua y Panamá tienen licencias remuneradas para estas eventualidades. La muerte de la madre por complicaciones o enfermedades derivadas del embarazo esta recogida en la Recomendación 191, en cuya disposición 10.1 establece una licencia especial para los padres. En este caso, se debe otorgar al padre un descanso que dure, al menos, el tiempo que falte para que expire el período de la licencia post-parto concedido a la madre. En Francia, por ejemplo, el padre puede tomarse un período máximo de 10 semanas tras el nacimiento del hijo si la madre muere durante la licencia de maternidad.

Finalmente, existe un pequeño número de países en los que se permite prolongar la licencia de maternidad sin necesidad de motivaciones especiales, siempre que este beneficio se solicite con anticipación. En todo caso esta prolongación puede no remunerarse⁵⁵⁹.

3.2.1.2. Prestaciones pecuniarias durante la licencia de maternidad: duración, cuantía y fuente de financiación

El disfrute adecuado de la licencia de maternidad exige que esta conlleve los recursos económicos suficientes para la manutención de la trabajadora y su hijo. En tal sentido, una licencia de maternidad no remunerada obliga -por lo general- a las madres trabajadoras a reincorporarse anticipadamente al empleo. Además, puede generar consecuencias negativas para la salud y el bienestar de la madre y el hijo. Se puede afirmar, en consecuencia, que las prestaciones pecuniarias asociadas a la licencia de maternidad constituyen un elemento central para la protección de ambos. Así las cosas, la Organización Internacional del Trabajo las incluye en los instrumentos para la protección a la maternidad como un medio con el que asegurar el adecuado disfrute de la licencia y la igualdad de género en el trabajo. En lo referente a la aplicación, la OIT (2010:18) señala que el 97% de los 167 países contenidos en su base de datos prevé algún tipo de prestación pecuniaria en este concepto. En todo caso, existen importantes diferencias respecto al modo en que la normativa nacional configura el derecho de las trabajadoras a recibir estas prestaciones. Excepcionalmente, existen cinco países -Australia, Estados Unidos, Lesoto, Papúa Nueva Guinea y Suazilandia- cuyos ordenamientos jurídicos no

⁵⁵⁷ Este es el caso, por ejemplo en Mauricio donde la legislación establece dos semanas de licencia para la trabajadora que haya sufrido un aborto espontáneo. Así mismo, en Indonesia estas trabajadoras pueden disponer de una licencia de mes y medio (OIT, 2010:17).

⁵⁵⁸ Para el caso de mortinato, la legislación Danesa prevé una licencia de catorce semanas para la madre. En Tanzania, este período se limita a un mes (OIT, 2010:17).

⁵⁵⁹ Estas prolongaciones no remuneradas de la licencia se encuentran previstas en la legislación de Vietnam y Zimbabue (OIT, 2010:18).

regulan estas prestaciones pecuniarias, aunque contienen alguna modalidad de licencia de maternidad.

Estas prestaciones son importantes no solo porque favorecen la situación de la trabajadora, si no también -como apunta Van Selm (2004:04)- por su efecto positivo en las tasas de empleo femenino⁵⁶⁰. Del mismo modo, los efectos negativos de la ausencia de una configuración adecuada de estas prestaciones pueden incluso opacar los beneficios que, en principio, pretenden generar. Así, por ejemplo, las prestaciones cuya financiación corresponde en exclusiva al empleador o se extienden excesivamente en el tiempo pueden tener consecuencias perniciosas sobre los salarios de las mujeres y favorecer su discriminación en el acceso al empleo. No obstante, estos efectos se pueden mitigar compartiendo su financiación entre empleadores, trabajadores y gobiernos y limitando su duración a los mínimos establecidos por los Convenios de la OIT. De este modo, es importante que los Estados procedan a su aplicación sobre la base de una perspectiva de género que brinde la protección necesaria, sin obstaculizar la igualdad.

De acuerdo con estas consideraciones, se pretende evaluar la conformidad de las disposiciones nacionales sobre prestaciones pecuniarias por maternidad con los mínimos establecidos por las normas internacionales del trabajo, teniendo especialmente en cuenta tres aspectos. En primer lugar, una duración adecuada que garantice a la trabajadora una fuente de sustento durante todo el período de licencia de maternidad. En segundo lugar, una cuantía suficiente para asegurar la manutención de la madre y el hijo, impidiendo que la trabajadora acorte el período de licencia y no se alcancen los objetivos de la protección materno-infantil. Y, en tercer lugar, la fuente de financiación de modo que no recaiga totalmente en el empleador y evite efectos adversos en el mercado de trabajo, especialmente, por lo que se refiere a la contratación de mujeres.

Sobre la base de estos factores procederemos a examinar la duración de las prestaciones pecuniarias en la legislación de los Estados miembros de la OIT. En este sentido, se ha verificado que en algunos de estos Estados las prestaciones pecuniarias no cubren todo el período de la licencia mínima obligatoria y, en consecuencia, los objetivos de protección quedan en entredicho. Así ocurre, por ejemplo, en Paraguay, Haití, Bahréin y Canadá. En lo que se refiere a la cuantía, el Art. 6 del Convenio 183 establece que -como vimos- esta debe ser suficiente para garantizar a la mujer y a su hijo condiciones de salud apropiadas y un nivel de vida adecuado. Además, la disposición señala que estas prestaciones, realizado su cálculo sobre

⁵⁶⁰ Esta autora (Van Selm, 2004:02) señala que, en los países industrializados, las licencias de maternidad remuneradas son asociadas a una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral.

la base de las ganancias precedentes de la trabajadora, no deben ser inferiores a dos tercios de las mismas. Las prestaciones que, por el contrario, se fijen por otros métodos, han de ser equivalentes o de la misma magnitud. La recomendación 191 completa, en su disposición 2, lo establecido en el convenio, precisando -como se adelantó- que las prestaciones pecuniarias por concepto de maternidad deberán representar -cuando sea posible- la totalidad de las ganancias anteriores de la trabajadora o las que se tomen en cuenta para calcular las prestaciones. Así, un Estado miembro cumple los mínimos previstos por el Convenio 183 siempre que la prestación pecuniaria equivalga al menos a dos tercios de las ganancias precedentes de la trabajadora o a un monto comparable -en caso de que se utilicen otros métodos para determinarlas- y se otorguen durante un mínimo de catorce semanas. La diversidad de métodos de cálculo y las diferencias terminológicas ⁵⁶¹ de las legislaciones nacionales constituyen obstáculos metodológicos que dificultan la tarea de evaluar la implementación en el ámbito estatal. Esto explica que solo 152 países de la base de datos se incluyan en este análisis. De estos países, solo el 42% otorga prestaciones pecuniarias por licencia de maternidad de al menos dos tercios de las ganancias durante un mínimo de catorce semanas. De hecho, el 34% de los países estudiados supera este criterio, al otorgar el 100% de las ganancias anteriores durante un mínimo de catorce semanas. Sin embargo, en más de la mitad de los países (59%), la licencia de maternidad no se paga, se remunera por una cuantía insuficiente -menos de dos tercios de las ganancias precedentes- o la retribución no se mantiene durante las catorce semanas de licencia ⁵⁶².

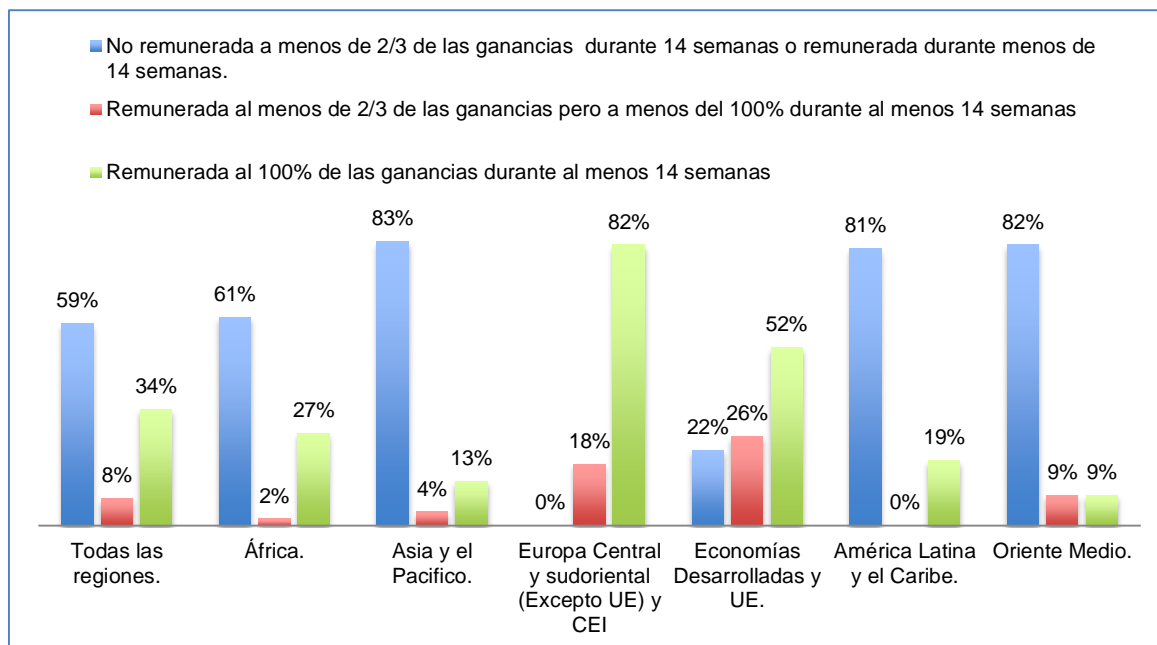
Los datos desagregados por regiones aportan una visión más clara de la situación (Gráfico No.5). Así, entre los 11 países analizados de Europa Central y Sudoriental (no pertenecientes a la UE) y de la CEI una proporción muy elevada satisface los criterios de cuantía y duración fijados por el Convenio 183. El 82% de los Estados de esta región otorga prestaciones pecuniarias que alcanzan el 100% de la remuneración durante al menos catorce semanas y el 18% de los países restantes cumple con la cuantía mínima de 2/3 de la remuneración y mantienen una duración de catorce semanas. Entre las Economías desarrolladas y la UE fueron estudiados 27 países, de los cuales el 78% satisface o supera las normas del Convenio 183 en ambas dimensiones. En todo caso, el incumplimiento en los Estados pertenecientes a la UE es poco frecuente, al estar obligados a la transposición de las directivas

⁵⁶¹ Dado que el convenio 183 no define la expresión “ganancias anteriores”, los Estados le han dado múltiples definiciones. Así, en Islandia se aplica al porcentaje del salario medio de la trabajadora durante un período consecutivo de doce meses que acaba dos meses antes del primer día de la licencia de maternidad o paternidad. Al mismo tiempo, en Senegal se aplica la tasa del 100 % al jornal recibido en el último día de paga, incluyendo las prestaciones directamente relacionadas con la naturaleza del trabajo. Otro método de cálculo es el de Mongolia, donde el salario medio se calcula tomando en consideración los cuatro meses precedentes a la licencia. Como estos, cada Estado aplica el método previsto en su legislación (OIT, 2010:20).

⁵⁶² Véase el Gráfico No. 5: “Prestaciones pecuniarias y duración de la licencia por región (2009) 152 países”.

en la materia⁵⁶³. No obstante, uno de cada cuatro países europeos (el 22%) prevé prestaciones pecuniarias inferiores a las previstas en el Convenio 183.

Gráfico No. 5: Prestaciones pecuniarias y duración de la licencia de maternidad por región, 2009 (152 países)



Nota: Debido al redondeo, es posible que las cifras no sumen el 100 por ciento.

Fuente: Gráfico de elaboración propia con datos extraídos de OIT (2010) "La maternidad en el trabajo. Examen de la Legislación Nacional. Resultados de la base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo", Segunda edición. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Pág.22

En África, el método de cálculo de las prestaciones en la práctica totalidad de los países se basa en las ganancias anteriores de la trabajadora⁵⁶⁴, lo que facilita el análisis de 50 países de la región. De estos, el 39% cumplía con el mínimo establecido por el Convenio 183 en lo que se refiere a cuantía y duración de las prestaciones pecuniarias. En los países restantes no se cumple con los requerimientos relativos a la duración o los referidos a la cuantía. En Guinea-Bissau y Sudán, por ejemplo, se pagan prestaciones equivalentes al 100% de las ganancias de la trabajadora, si bien tales prestaciones no abarcan las catorce semanas. En otros países, por el

⁵⁶³ En este sentido, la "Directiva 92/85/CEE del Consejo de 19 de octubre de 1992 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia" establece en su art.11 que los Estados miembros de la UE han de garantizar a las trabajadoras "...los derechos inherentes al contrato de trabajo, incluido el mantenimiento de una remuneración y/o el beneficio de una prestación adecuada..." y al respecto añade que "...se considerará adecuada cuando garantice unos ingresos equivalentes, como mínimo, a los que recibiría la trabajadora en caso de interrupción de sus actividades por motivos de salud, dentro de un posible límite máximo determinado por las legislaciones nacionales" (Comunidad Económica Europea, 1992).

⁵⁶⁴ Solo se exceptúan Lesoto y Suazilandia, donde no se pagan prestaciones pecuniarias y Seychelles, que paga a la mujer una suma fija a modo de prestación (OIT, 2010:23).

contrario, la prestación cumple con los requerimientos mínimos de duración pero la compensación prevista es inferior a la dispuesta por la OIT⁵⁶⁵.

En América latina y el Caribe, 32 los países calculan los beneficios sobre la base de las ganancias previas, de los cuales solo el 19% satisfacen o superan los mínimos de duración y cuantía establecidos por la OIT. Belice, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá y Venezuela prevén un mínimo de catorce semanas de licencia remuneradas al 100% de las ganancias. Aunque muchos otros países de esta región establecen el pago de prestaciones de al menos dos tercios de las ganancias de la trabajadora, no mantienen el pago de esta prestación durante las catorce semanas. Así ocurre, por ejemplo, en Barbados, Colombia, Ecuador, Honduras y México, donde la prestación responde al 100 % de las ganancias de la trabajadora, pero solo se otorga durante doce semanas.

En la región de Asia y el Pacífico, 23 países fueron evaluados y todos -salvo Fiyi y Papúa Nueva Guinea- prevén el pago de las prestaciones en tanto que porcentaje de las ganancias anteriores. En esta región, solo dos de los países estudiados otorgan prestaciones de, al menos, dos tercios de las ganancias anteriores de las trabajadoras durante catorce semanas. Así, Mongolia -que prevé el 70% de las ganancias durante 120 días- y Vietnam -que dispone el pago del 100% de la remuneración entre cuatro y seis meses- cumplen los mínimos de duración y cuantía establecidos en el Convenio 183. En los países restantes se prevé el pago de prestaciones por la totalidad de las ganancias, pero durante un período inferior a catorce semanas. La situación es aún más grave en Camboya, las Islas Salomón, Kiribati y Vanuatu, donde ni la duración, ni la cuantía, se ajustan a lo establecido en las normas internacionales.

La situación en Oriente Medio se ha evaluado sobre la base de los datos relativo a 11 países. De ellos, solo Irán y Siria satisfacen, en términos de duración y cuantía, los mínimos establecidos por el Convenio 183. Casi todos los demás países prevén el 100% de las ganancias, pero durante un período inferior a las catorce semanas.

Otro elemento que -junto con la cuantía y la duración de la licencia- resulta clave en materia de prestaciones pecuniarias es -como apuntamos- la fuente de financiación de las prestaciones, este aspecto central como señalamos también para la igualdad de género. El modo en que se financian estas prestaciones determina que estas constituyan una herramienta para alcanzar la igualdad laboral de hombres y mujeres o, por el contrario, un obstáculo en el acceso al empleo de las mujeres. Así las cosas, es importante que las normas internas definan

⁵⁶⁵ Este es el caso en la República Centroafricana, donde la legislación prevé catorce semanas de licencia remunerada pero solo al 50% de las ganancias (OIT, 2010:23).

expresamente el sistema de financiación. En este sentido, el Convenio 183 dispone, en su art.6, que las prestaciones han de financiarse mediante un seguro social obligatorio o con cargo a fondos públicos, si bien su capitalización puede determinarla la legislación y las prácticas nacionales. No obstante, esta libertad de elección la limita el hecho de que “un empleador no deberá estar personalmente obligado a costear directamente las prestaciones pecuniarias debidas a las mujeres que emplee...”. Esta limitación se encuentra en los instrumentos sobre protección de la maternidad anteriormente adoptados por la OIT -Convenios 3 y 103-. Esta presencia pone de manifiesto la preferencia de la organización por unas prestaciones financiadas mediante seguro social o con cargo a fondos públicos, preferencia con la que pretende mitigar la discriminación en el ámbito laboral. Por lo general, las posibilidades de que las mujeres sean discriminadas en este ámbito aumentan cuando son los empleadores los que costean la licencia de maternidad. Aunque la Organización Internacional del Trabajo (1994:21) entiende que este último supuesto parece una solución realista, a falta de otros fondos, puede conducir a una reducción de los salarios de las mujeres. Como apunta Van Selm (2004:01-02), los empleadores responderán a las prestaciones por maternidad reduciendo los sueldos de las mujeres en proporción al costo de la obligación. De este modo, se incrementan también las posibilidades de desalentar la contratación de mujeres pues, los empleadores que no puedan ajustar los sueldos debido, por ejemplo, a las leyes de igualdad salarial, pueden reemplazar a las trabajadoras por trabajadores.

En cualquier caso, la prohibición de que los empleadores costeen las prestaciones por maternidad no es absoluta. De acuerdo con el Convenio 183 estos pueden financiarlas en tres supuestos: siempre que hayan dado su consentimiento expreso, cuando estuviese previsto en la legislación nacional –previa a la adopción del Convenio 183- lo hubiese previsto o cuando el Gobierno y los interlocutores sociales así lo acuerden. Para Van Selm (2004:03), la solución más conveniente es la financiación conjunta de las prestaciones pecuniarias entre los empleadores, los empleados y el gobierno, al distribuir los costos y de esta manera reducir la discriminación y mitigar los efectos negativos sobre los salarios.

En la práctica, los Estados utilizan -por lo general- tres sistemas de financiación. El primero de ellos, se concreta mediante los fondos de la seguridad social, el segundo es responsabilidad del empleador y, el tercero responde a un sistema mixto. En el primer caso los sistemas de seguridad social comprenden, no sólo el seguro de enfermedad o de desempleo, sino también otros tipos de fondos públicos. Así, contribuciones de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos permiten crear un fondo común con el que financiar las prestaciones. En el caso en el que los empleadores son los únicos responsables de tal financiación su aportación varía

significativamente: en algunos países, paga el total de la remuneración, mientras en otros, solo se le exige una proporción de dicha remuneración. Finalmente, cuando los Estados recurren a un sistema mixto de financiación, la responsabilidad de las prestaciones se comparte entre los empleadores y los sistemas de seguridad social. En este supuesto, el porcentaje que deben aportar los empleadores para el pago de las prestaciones pecuniarias también varía. Generalmente las aportaciones de los empleadores sean relativamente pequeñas, aunque existen países en los que son iguales a las contribuciones de la seguridad social. En algunos casos dichas aportaciones pueden variar, pues los empleadores han de completar las prestaciones fijas otorgadas por la seguridad social hasta alcanzar las ganancias anteriores de la mujer. Con todo no es frecuente que los empleadores sean los que paguen la mayor parte de la prestación.

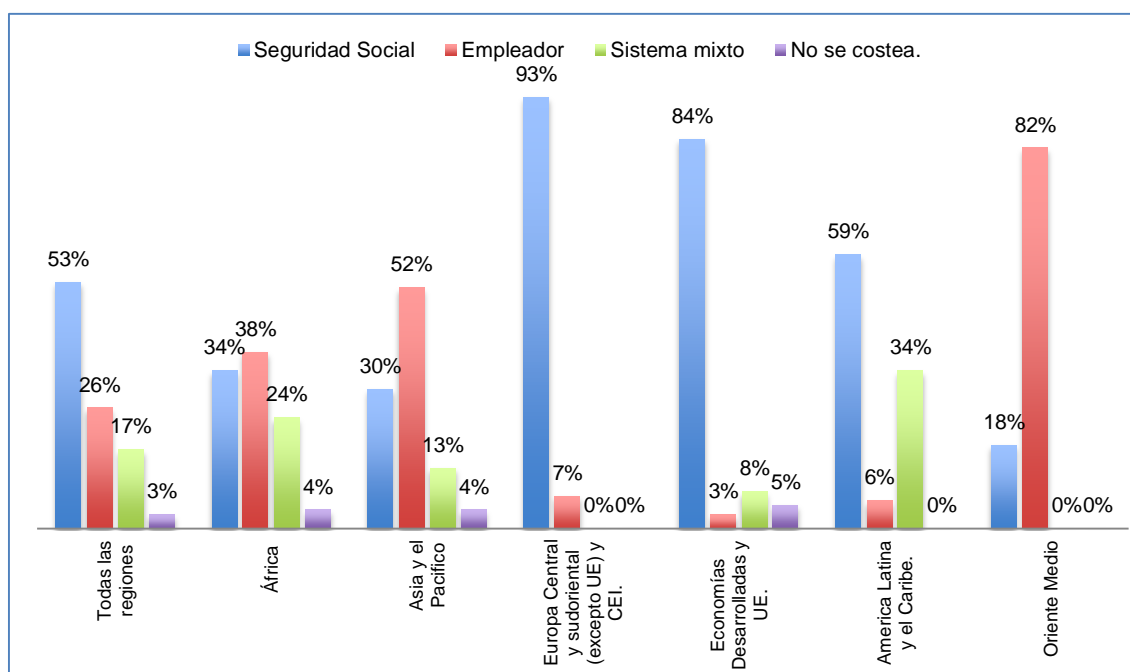
Esta variedad de sistemas para la financiación dificulta evaluar el grado de cumplimiento de los requerimientos mínimos establecidos por el Convenio 183. Evidentemente, en los Estados en los que la financiación de las prestaciones pecuniarias es obligación del empleador incumplen lo establecido en los instrumentos para la protección de la maternidad. Por el contrario, si la financiación corre enteramente a cargo de la seguridad social, se están implementando correctamente estos instrumentos. Junto a ambos, el sistema mixto complica significativamente la evaluación del cumplimiento de las obligaciones. Con relación a ello, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (OIT, 1994:21) establece que siempre que la contribución del empleador suponga menos de un tercio de los ingresos asegurados y la parte pagada por la seguridad social sea de al menos dos tercios, el sistema satisface los estándares mínimos de financiación deseados por la OIT.

Los datos de la OIT (2010:27) muestran que el 53% de los 167 países analizados prevén que las prestaciones pecuniarias se paguen mediante sistemas nacionales de seguridad social. Es decir, más de la mitad de los países cumplen, sin lugar a dudas, con un sistema de financiación en el que el empleador queda libre de la obligación del pago de las prestaciones por maternidad. En el 17% de los países, los empleadores y los sistemas de seguridad social comparten la liquidación de las prestaciones y en el 26% de los países tales prestaciones son obligación del empleador. En cinco países (3%) no se pagan prestaciones pecuniarias por maternidad. En el Gráfico No.6 se pueden observar estos datos y su distribución regional.

Existen marcadas diferencias regionales en los sistemas de financiación. En las “Economías Desarrolladas y la U.E”, el 84% de los países financian las prestaciones mediante fondos de la seguridad social. La única excepción es Malta, donde son los empleadores quienes están obligados a costear la totalidad de las prestaciones pecuniarias por maternidad. En el 8% de los países restantes se emplean sistemas mixtos de financiación. También entre los “Estados

de Europa Central y Sudoriental (no pertenecientes a la UE) y de la CEI” el sistema de financiación predominante (93%) es la seguridad social. Los otros países de este grupo (7%) financian las prestaciones pecuniarias mediante contribuciones del empleador. En “América Latina y el Caribe”, la financiación depende generalmente de la seguridad social (el 59%) y, en menor medida, a través de sistemas mixtos (34%). En esta región sólo en el 6% de los Estados la financiación recae en el empleador. Ejemplo de ello son Jamaica y Haití.

Gráfico No.6: Quien costea la prestación, por región, 2009 (167 países)



Nota: Puede que, debido al redondeo, la suma de las cifras no arroje el 100 por ciento.

Fuente: Gráfico de elaboración propia con base en los datos contenidos en OIT (2010), “La Maternidad en el Trabajo. Examen de la legislación nacional: Resultados de la Base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo”. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Pág. 27.

En las regiones de “África, Asia y el Pacífico” y el “Medio Oriente” la situación es diametralmente opuesta. Las prestaciones son comúnmente financiadas por el empleador, singularidad que deriva -como apunta la OIT (2010:28)- de la debilidad de sus sistemas de seguridad social. Así, en África, los empleadores asumen el pago de las prestaciones en el 38% de los casos. Solo un tercio de los países de la región cuentan con sistemas de financiación basados en la seguridad social y, aproximadamente, uno de cada cinco con sistemas mixtos. En la región de “Asia y el Pacífico” el empleador financia las prestaciones de maternidad en el 52% de los Estados, la seguridad social en el 30% y el 13% restante utiliza sistemas mixtos. “Oriente Medio” es la región donde la seguridad social es el sistema de financiación menos utilizado y en más de las cuatro quintas partes de los países -el 82%- la responsabilidad recae en el empleador. La seguridad social solo se hace cargo de la financiación en Irán e Iraq.

En síntesis, considerando las tres dimensiones clave que configuran las prestaciones pecuniarias por maternidad -duración, cuantía y fuente de financiación- puede afirmarse que el número de países que satisfacen las normas es reducido. De 145 países, solo el 30% alcanzó o superó los mínimos establecidos por el Convenio 183. En otras palabras, más de dos tercios - 101 países- de los Estados analizados no cumplen con los estándares previstos en este instrumento. El mayor nivel de implementación se registra en el grupo de los países de “Europa Central y Sudoriental (no pertenecientes a la UE) y de la CEI”, así como en las “Economías desarrolladas y los países de la UE”, donde el 91% y el 72% de los países, respectivamente, establecen normas sobre duración, cuantía y fuente de financiación ajustadas a la legislación de la OIT. En las regiones restantes, la mayor parte de los países incumple las disposiciones del Convenio 183 en alguno de sus aspectos. En África, solo 9 respetan o superan los mínimos deseables en los tres elementos y la regulación en 36 de ellos no alcanza lo establecido en los instrumentos internacionales. En “América Latina y el Caribe”, solo 4 países satisfacen los mínimos de la OIT respecto a la duración, cuantía y fuente de financiación, mientras 26 ofrecen prestaciones inferiores a lo establecido por el Convenio 183 en alguno de estos aspectos. En Asia, de 23 países evaluados solo dos cumplen los estándares mínimos en los referidos aspectos. Por último, solo 1 de los 11 países de Oriente Medio cumple con los tres extremos clave para una adecuada implementación.

En definitiva, persisten serios desafíos a nivel global en materia de prestaciones pecuniarias por maternidad. Como señala la OIT (2010:32), hay que destacar la necesidad de incrementar la duración de las prestaciones por maternidad, de modo que las trabajadoras disfruten de un ingreso económico que les aseguren su manutención, al menos, mientras disfrutan del descanso mínimo por maternidad previsto en el Convenio 183, y reducir los países en los que la obligación de financiar estas prestaciones recae sobre el empleador.

3.2.1.3. Ámbito de aplicación

El campo de aplicación de una norma es un elemento clave para evaluar su implementación pues, aunque haya sido adecuadamente formulada en todos sus aspectos, el hecho de no haberlo sido en dicho campo -impidiendo que llegue a sus destinatarios o limitando sus objetivos- determina que los esfuerzos de sus redactores hayan sido en vano. De nada sirve que las normas prevean licencias de maternidad con una duración adecuada y beneficios suficientes, si las limitaciones en el ámbito de aplicación imposibilitan que alcancen a todas las trabajadoras. De este modo, verificar la conformidad de las normas internas para la protección

de la maternidad con los estándares mínimos del Convenio 183 exige comprobar que su ámbito de aplicación es tan amplio como el de dicho instrumento.

El ámbito de aplicación de las normas internacionales para la protección de la maternidad ha ido -como se observó- ampliándose gradualmente. Así, el Convenio 183 cubre a todas las trabajadoras, independientemente de su ocupación o del tipo de empresa en la que se desempeñen. Además, incluye expresamente -por primera vez- las formas atípicas de empleo dependiente. Esta extensión supone un importante avance en la materia, al asegurar la salud y el bienestar de un creciente número de trabajadoras y de sus hijos. El objetivo de la OIT no es otro que la protección del Convenio 183 alcance -como señala el Art.2- a todas las mujeres empleadas. Sin embargo, es llamativo que este artículo incluya -como se apuntó- una excepción. De acuerdo con esta, los Estados parte -siempre que consulten previamente a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores- pueden excluir total o parcialmente del campo de aplicación de esta norma a categorías limitadas de trabajadores que planteen problemas de particular importancia. Esta excepción otorga cierta flexibilidad a los Estados para proceder a una implementación gradual de las disposiciones del convenio facilitando de este modo, su ratificación y permite, como se apuntó, la posibilidad de excluir a ciertos grupos vulnerables de su protección, contrariando el espíritu del Convenio 183.

En la mayor parte de los países estudiados, las normas sobre protección a la maternidad dan cobertura a las trabajadoras de los sectores privado y público. En todo caso, determinar si todas las trabajadoras están realmente cubiertas no es una tarea fácil, al depender, por un lado de la definición de “trabajadora” de las leyes nacionales y, por otro, del uso por estas de la cláusula de exclusión prevista en el Convenio 183. Así, algunos Estados pueden exceptuar a ciertas categorías de trabajadoras del ámbito de la legislación laboral y/o de la legislación sobre seguridad social o de las regulaciones sobre prestaciones pecuniarias en caso de maternidad. Entre los grupos frecuentemente excluidos se encuentran las trabajadoras domésticas, las mujeres que trabajan en empresas familiares, las trabajadoras ocasionales o temporeras, las trabajadoras agrícolas, las trabajadoras de las fuerzas armadas y/o la policía, las directoras/ejecutivas, las trabajadoras cuyos ingresos superan determinado límite, las aprendizas y determinados grupos de funcionarias públicas. Sin embargo, estas últimas suelen estar cubiertas por la reglamentación especial del sector público relativa a la protección de la maternidad.

En otros países, las leyes nacionales omiten ciertas categorías de trabajadoras de la legislación laboral, sin hacer referencia expresa a su inclusión o exclusión. Esto ocurre con

frecuencia entre las empleadas domésticas⁵⁶⁶. Aunque, desde un punto de vista meramente formal, todas las categorías de trabajadoras deben disfrutar de la misma protección en lo que respecta a la licencia de maternidad, la realidad social demuestra que el embarazo implica, con frecuencia, la pérdida del empleo. Aún en los casos en que los beneficios económicos pagados por licencia de maternidad son financiados por sistemas de seguridad social, la prevalencia de relaciones de trabajo “irregulares” significa, en general, que las trabajadoras domésticas no tienen esa protección (Rodríguez-Machado, 2003:44). También se excluye de la protección de la maternidad a las empleadas en formas de trabajo atípico -trabajadoras a tiempo parcial, ocasionales y temporeras-. Esta exclusión suele afectar a un número importante de mujeres, ya que, como se verá, estas modalidades de empleo empiezan a ser cada vez más habituales y constituyen una fuente de trabajo flexible -especialmente el trabajo a tiempo parcial⁵⁶⁷- que permite a las mujeres compatibilizar su participación en el trabajo productivo con las responsabilidades familiares. Al respecto de esta grave situación, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (OIT, 2008:717) ha advertido que un significativo número de Estados parte de, al menos, uno de los convenios para la protección de la maternidad, deja sin cobertura a ciertas categorías de trabajadoras, incurriendo en un grave incumplimiento de sus obligaciones⁵⁶⁸. Sin embargo, existen también países cuya legislación incluye expresamente en su ámbito de aplicación a estos grupos de trabajadoras usualmente excluidos. De hecho, la legislación de, al menos 54 países incluye a las trabajadoras domésticas en la protección de la maternidad⁵⁶⁹. Así ocurre, por ejemplo, en Sudáfrica donde las normas prevén el derecho de estas a un período de licencia de maternidad y prestaciones pecuniarias de, al menos, cuatro meses consecutivos. Así mismo, aquellos Estados en los que no existe legislación específica sobre protección a la maternidad, solventan esta carencia mediante la implementación de políticas por parte de los empleadores o a través de la negociación colectiva. Aunque estos recursos han sido útiles, con frecuencia para aumentar el número de mujeres

⁵⁶⁶ Así, la legislación de países tan diversos como la República Centroafricana, Colombia, Dinamarca, El Salvador, Finlandia, Guatemala, República Democrática Popular Lao, Malta, Nicaragua, Suecia y Zambia no menciona esta categoría de trabajadoras en las normas protección de la maternidad (Ramírez-Machado, 2003:44).

⁵⁶⁷ En 2007, la tercera parte de todos los trabajadores japoneses eran no regulares y las dos terceras partes de éstos se encontraban en un empleo a tiempo parcial y no se encontraban cubiertos por seguro de enfermedad. La exclusión de esta categoría de trabajadores del seguro de enfermedad es particularmente grave para las trabajadoras, que son más propensas a participar de este tipo de empleo. De hecho, para el año 2008, el 54 % de las mujeres empleadas eran trabajadoras irregulares, frente al 19 % de los hombres (OIT, 2010:41).

⁵⁶⁸ En este sentido, la CEACR (OIT, 2008a:717) advierte en uno de sus informes, por ejemplo, del caso de la Yamahiriya Árabe Libia, donde el Código del Trabajo excluye a las trabajadoras domésticas y a categorías similares - mujeres que trabajan en la ganadería y la agricultura- de su ámbito de aplicación. Además, se refiere al caso de Ecuador, donde varias categorías de trabajadoras -como las empleadas a tiempo parcial, las que desempeñan labores en las maquilas y las funcionarias públicas- no reciben prestaciones monetarias por maternidad (2008b, Observación realizada por la CEACR al Ecuador relativa al Convenio sobre la protección de la Maternidad-C.103).

⁵⁶⁹ Entre estos países se puede mencionar Austria, Bulgaria, Dinamarca, España, Irán, Israel, Italia, Letonia, Kazajstán, Mozambique, Namibia, Panamá, el Paraguay, el Perú, Portugal, República Checa, Sri Lanka, Sudáfrica, Trinidad y Tobago, Vietnam y Zimbabue (OIT, 2009a:75).

cubiertas o la cuantía de la prestación pagada no pueden sustituir a los derechos legislados. Garantizar la debida protección de las trabajadoras únicamente a través de estos medios es insuficiente, pues tienen un alcance mucho más limitado al de la legislación.

Así las cosas, uno de los principales obstáculos para garantizar una adecuada protección de la maternidad se refiere a las limitaciones prácticas del campo de aplicación. En tal sentido, la amplia cobertura que el Convenio 183 pretende ofrecer se ve restringida por la exclusión de amplias categorías de trabajadoras de la legislación laboral o de los sistemas de seguridad social. Las acciones de los gobiernos encaminadas a solventar esta exclusión son imprescindibles para hacer efectiva la protección de los instrumentos de la OIT. No cabe duda que las trabajadoras del sector informal son las más castigadas por esta situación, siendo imprescindible su inclusión en las normas sobre protección de la maternidad. En definitiva, los Estados han de incluir a estas mujeres, así como aquellas empleadas en la economía formal y en cualquier modalidad de empleo, en tales normas. Además, deben profundizar sus esfuerzos para procurarles los medios de acceso efectivo a la protección. Como señala la OIT (2009b:65), este es otro de los grandes desafíos que plantea la inclusión de los colectivos vulnerables en el ámbito de aplicación de las normas, al ser especialmente complejo -en la mayoría de los casos- materializar sus beneficios.

La amplia protección que pretenden brindar los convenios de la OIT puede verse limitada también por el ordenamiento interno, al imponer este requisito para disfrutar de la titularidad del derecho a la licencia por maternidad. De conformidad con el art. 4.1 del Convenio 183, la única condición previa para que una trabajadora tenga derecho a la licencia de maternidad es la presentación de un certificado médico en el que se indique la fecha presunta del parto. No obstante, el derecho de la trabajadora a la licencia de maternidad suele ser supeditado en las normas nacionales al cumplimiento diversos requisitos. Estos pueden ser los mismos que se exigen, como se vera más adelante, para recibir prestaciones pecuniarias por maternidad. La diversidad de estos requisitos es amplia, variando de país a país. Así, por ejemplo, un requisito común para acceder al derecho a la licencia de maternidad es la obligación de la trabajadora de informar a su empleador sobre la intención de tomar la licencia. En estos supuestos, las legislaciones nacionales suelen fijar plazos determinados de preaviso⁵⁷⁰. En otros países se exige a la trabajadora un tiempo mínimo de servicio para poder solicitar la licencia de maternidad y, con frecuencia, se le requiere que dicho servicio se haya prestado a un mismo

⁵⁷⁰ Por ejemplo, en Croacia, las trabajadoras han de notificar a su empleador su intención de tomar la licencia de maternidad con, al menos, un mes de antelación. En Colombia no existe un plazo fijo de preaviso, pero la trabajadora debe informar a la empresa de su embarazo, la fecha presunta del parto y la fecha de comienzo del período de licencia, así como presentar un certificado médico al empleador en el momento del parto (OIT 2010:44)

empleador⁵⁷¹. Estas exigencias pueden generar grandes inconvenientes para las trabajadoras y, especialmente, para las que desempeñan formas de trabajo atípicas, respecto a las cuales la satisfacción de estos requisitos puede llegar a ser una tarea imposible. Por ejemplo, cuando la legislación fija un mínimo de horas de trabajo como condición para poder optar a la licencia⁵⁷², las trabajadoras a tiempo parcial enfrentan serias dificultades.

El alcance del Convenio 183 también puede verse restringido cuando el ordenamiento interno establece un número máximo de ocasiones en las que la mujer puede disfrutar de la licencia por maternidad o dispone que solo puede otorgarse una vez durante determinado período. En Barbados, por ejemplo, una trabajadora no puede disfrutar de la licencia por maternidad más de tres veces, mientras trabaje para un mismo empleador. En Sri Lanka, las mujeres que den a luz a un tercer hijo o a los hijos siguientes solo tienen derecho a seis de las doce semanas de licencia de maternidad. A este país, parte del Convenio 103, la CEACR (OIT, 2004:378) le ha solicitado garantizar la totalidad de la licencia, independientemente del número de hijos.

Las limitaciones del ámbito de aplicación del Convenio 183 responden también a la adopción, por parte de los Estados de medidas legislativas que imponen requisitos o condiciones para que las trabajadoras puedan recibir las prestaciones pecuniarias asociadas a la licencia por maternidad. Como se adelantó, estos requisitos pueden coincidir con los exigidos para disfrutar de la licencia. A diferencia de las exigencias impuestas para la titularidad de esta última los requisitos exigidos para tener derecho a prestaciones pecuniarias no son del todo contrarios al Convenio 183. De hecho, el Art. 6 faculta a los Estados parte a establecer las condiciones que debe reunir la trabajadora para tener derecho a dichas prestaciones. En cualquier caso, este artículo establece que la mayor parte de las trabajadoras debe estar en posición de cumplir con tales condiciones y que debe asegurarse la percepción de prestaciones adecuadas -con cargo a los fondos de asistencia social- a aquellas mujeres que no puedan cumplirlas. Así, algunos Estados cuentan con leyes que exigen a las trabajadoras haber estado empleadas durante un período mínimo de tiempo para poder recibir prestaciones pecuniarias por maternidad. Este requisito es habitual en la legislación de aquellos países donde los empleadores están obligados

⁵⁷¹ Entre los países que prescriben períodos mínimos de empleo interrumpido como requisito para disfrutar de la licencia se pueden mencionar Australia -12 meses-, Belice -150 días durante los doce meses anteriores al parto-, Canadá -seis meses-, Egipto -diez meses- y Suazilandia -12 meses o 9 para las trabajadoras domésticas- (OIT 2010:46).

⁵⁷² Así ocurre en los Estados Unidos, donde la “*Family and Medical Leave Act*” -principal instrumento encargado de regular las licencias médicas y familiares- solo se aplica a las empleadas que hayan laborado para un mismo empleador durante 1.250 horas en los doce meses anteriores, el equivalente a 104 horas al mes. Algo similar ocurre en Sudáfrica, donde la trabajadora debe cumplir al menos 24 horas al mes para que su empleador esté obligado a concederle la licencia de maternidad (OIT, 2010:44).

a financiar estas prestaciones. Por ejemplo, en Zimbabue es necesario que una mujer lleve al menos un año de servicios con su empleador para poder optar a una licencia remunerada. En los supuestos en que estos servicios no alcancen el año tendrá derecho a la licencia pero no a las prestaciones pecuniarias. En los países en los que la seguridad social paga, total o parcialmente, las prestaciones pecuniarias es habitual que se exija a las trabajadoras un período mínimo de cotización a los sistemas de seguros o que hayan ocupado un empleo asegurado con anterioridad al otorgamiento de la protección por maternidad. Estos períodos mínimos de cotización varían mucho según los países. Sobre la aplicación de estas condiciones y requisitos, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (OIT, 2004:11) acepta la concesión de las prestaciones pecuniarias sujetas a un período mínimo de cotización o a la afiliación al sistema de seguros, siempre que los periodos para poder optar a estas prestaciones sean razonables. Además, se ha de proporcionar a las mujeres que no cumplan con estos requisitos, prestaciones financiadas por fondos de asistencia social. La Comisión considera necesario que los programas nacionales se esfuercen por eliminar progresivamente estas condiciones para proveer seguridad financiera durante la licencia de maternidad a un mayor número de trabajadoras. Siguiendo estas recomendaciones, algunos países no exigen ningún período mínimo de empleo o de cotización para tener derecho a las prestaciones pecuniarias por maternidad. Este es el caso de Brasil, donde la mujer tiene derecho a estas prestaciones con el simple hecho de estar trabajando en un empleo cubierto por la seguridad social.

El ámbito de aplicación del Convenio 183 también se ve también reducido por las normas internas que limitan a un número o período de tiempo determinado el derecho a recibir prestaciones pecuniarias por maternidad. Así, por ejemplo, en Tanzania, las mujeres que están de baja por maternidad pueden optar a las prestaciones pecuniarias siempre que hayan transcurrido por lo menos tres años desde la última vez que las percibieron. En Malasia, la trabajadora no puede optar a estas prestaciones pecuniarias si ha tenido más de cinco hijos. En países como Zimbabue, este límite se aplica únicamente a las mujeres que trabajan para el mismo empleador. En este último caso, la licencia remunerada por maternidad solo puede otorgarse un máximo de tres veces y sólo una vez en 24 meses.

Otro factor que puede condicionar el derecho de protección a la maternidad en la legislación interna es la ciudadanía. En Mongolia, por ejemplo, tal protección -establecida en la Ley del Trabajo- sólo abarca a sus ciudadanos. En países como Israel, Suecia y Uzbekistán, el criterio para la titularidad del derecho a la licencia es la residencia. Esta última previsión tiene más sentido que la primera, excluyente y discriminatoria.

3.2.2. Licencias afines

La maternidad -entendida como proceso biológico de la mujer- no es el único supuesto en el que es necesario garantizar una protección adecuada al trabajador y su familia. Existen situaciones asimilables que exigen la intervención del derecho laboral para favorecer la conciliación. Con este objetivo surgen las licencias afines. Estas licencias o permisos atienden a finalidades específicas de apoyo a las familias con hijos/as, fundamentalmente menores de 3 años. Las licencias de este tipo comúnmente previstas en los ordenamientos internos son: la licencia de paternidad, la licencia parental y la licencia por adopción. La inclusión de estas licencias complementarias en la legislación representa un gran avance para la igualdad de género pues, al contribuir a la redistribución de tareas y responsabilidades, facilitan la modificación progresiva de los roles socialmente asignados a hombres y mujeres.

3.2.2.1. Licencia de paternidad

La licencia de paternidad es un período de baja, reservado a los padres, que empieza a contabilizarse después del nacimiento del hijo/a. Su configuración varía según la legislación de cada país: su duración oscila entre unos días y varias semanas y suele disfrutarse en los meses posteriores al nacimiento del hijo, simultáneamente al permiso de maternidad. La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2009d:04) señala que esta licencia ofrece al padre una oportunidad para cuidar del recién nacido y respaldar a la madre respecto a las exigencias físicas y emocionales derivadas del parto y el cuidado de la criatura. No obstante, resulta llamativo que las normas internacionales del trabajo no incluyan ninguna previsión al respecto⁵⁷³. Como sostiene Caamaño (2008:333) esto constituye una grave omisión por parte de la organización pues, aunque los instrumentos de la OIT para la protección de la maternidad son trascendentales en su respectivo ámbito, se sitúan en un estadio inicial, por lo que se refiere a otros tipos de licencia, y están enfocados a una protección que -por razones biológicas obvias- es exclusivamente femenina.

La Organización internacional del Trabajo debe ampliar esta perspectiva y asumir en sus instrumentos un enfoque que involucre también al padre trabajador en sus derechos y responsabilidades como progenitor. La participación del padre en la crianza de los hijos

⁵⁷³ El único supuesto en que la normativa de la OIT concede al padre una licencia similar a la de maternidad es en los casos de enfermedad, hospitalización o fallecimiento de la madre. Así lo prevé la disposición 10 del Convenio 183 cuando establece que, si esas eventualidades acaecieren antes del vencimiento de la licencia obligatoria por maternidad, el padre tiene derecho a una licencia durante el tiempo que falte para que expire la porción obligatoria de la licencia por maternidad (Recomendación relativa a la revisión de la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952 adoptada en la 88ª Reunión de la CIT Ginebra, 2000).

contribuye, como apunta Marshall (2008:05), a mejorar las relaciones de co-paternidad, las relaciones de pareja y el desarrollo personal, social, emocional, físico y cognitivo de los niños. En consecuencia, este autor aboga por la extensión de la licencia de paternidad y de cualquier otra que favorezca una mayor implicación del padre en la vida familiar, constatando que incluso las licencias remuneradas de corta duración han tenido resultados positivos y pueden a largo plazo establecer las bases de tal implicación. En cualquier caso, la ausencia de normas sobre licencia de paternidad a nivel internacional no ha impedido su presencia en los ordenamientos internos. Este interés de los Estados por proteger la relación paterno-filial refleja la creciente importancia otorgada al padre en el período posterior al parto y la necesidad de que hombres y mujeres compartan derechos y deberes en el ámbito familiar.

La regulación de este asunto asume diferentes formas. En algunos casos, son las previsiones legislativas las que se encargan de configurar la licencia de paternidad, mientras en otros es frecuente encontrar disposiciones en los contratos colectivos. La divergencia entre las normas y regulaciones dificulta la tarea de establecer comparaciones acerca del modo en que cada país configura la licencia de paternidad en su ordenamiento jurídico. Esto, aunado a la falta de datos consistentes y a la diversidad de métodos de recolección de información empleados, imposibilita la concreción de conclusiones sobre las prácticas internacionales en materia de licencia de paternidad. No obstante, en el Cuadro No.3, pueden observarse algunos ejemplos de la configuración de esta figura en cada una de las regiones del mundo.

La inexistencia de unos estándares mínimos en la materia dificulta determinar hasta que punto la legislación nacional puede ser efectiva. A este respecto, Castro y Pazos (2007:33) señalan que la licencia de paternidad contribuirá a profundizar la igualdad de hombres y mujeres siempre que sea intransferible, no muy prolongada y pagada a una tasa de reemplazo del salario cercana al 100% . Siguiendo estos criterios, se observa que la caracterización de la licencia de paternidad como un derecho intransferible del padre es usual en la legislación. En la mayor parte de los casos los trabajadores solo se acogen a aquellos períodos de licencia que son intransferibles. Así, la in-transferibilidad contribuye a que el uso de estas licencias sea -como advierten los referidos autores- más igualitario y no profundice la división sexual del trabajo.

Cuadro No.3 Características de las licencias a las que, pueden acogerse los padres en el momento del parto en algunos ordenamientos internos

País	Disposición
África	
Argelia	Tres días de licencia de paternidad remunerada
Camerún	Un máximo de diez días de licencia especial familiar remunerada
Yibuti	Tres días de licencia de paternidad remunerada
Etiopía	Cinco días de licencia no remunerada en casos de acontecimientos excepcionales o graves.
Kenia	Dos semanas de licencia de paternidad remunerada
Madagascar	Diez días de licencia no remunerada por acontecimientos familiares
Ruanda	Cuatro días de licencia de paternidad remunerada
Seychelles	Cuatro días de licencia remunerada por "razones humanitarias"
Sudáfrica	Tres días de licencia remunerada por responsabilidades familiares
Tanzania	Tres días de licencia de paternidad remunerada
Togo	Hasta diez días de licencia remunerada por "acontecimientos familiares directamente relacionados con el hogar"
Túnez	Un día (sector privado) o dos días (sector público) de licencia de paternidad
Uganda	Cuatro días laborables de licencia remunerada inmediatamente después del parto
Asia (Oriental, Sudoriental, Pacífico y Meridional)	
Afganistán	Diez días de "licencia esencial" (no remunerada) utilizables para el nacimiento de un nuevo hijo
Camboya	Diez días de licencia especial por acontecimientos familiares.
Filipinas	Siete días de licencia de paternidad remunerada para los trabajadores casados
Indonesia	Dos días remunerados cuando la esposa da a luz
Myanmar	Seis días de "licencia ocasional" remunerada utilizables por los padres para ayudar a sus esposas en el momento del parto.
Vietnam	Se otorga a los trabajadores un permiso no pagado por razones familiares
Países de Europa Central y sudoriental (no pertenecientes a la UE) y de la CEI	
Azerbaiyán	Catorce días de licencia no remunerada para los hombres cuyas mujeres estén de baja por maternidad
Bosnia y Herzegovina	Siete días laborables de licencia de paternidad remunerada
Croacia	Siete días laborables de licencia remunerada por necesidades personales
Macedonia	Hasta siete días de licencia remunerada (según se disponga en los convenios colectivos)
Economías Desarrolladas y UE	
Bélgica	Diez días de licencia de paternidad remunerada.
Eslovenia	Noventa días de licencia de paternidad (15 a utilizar antes de que el hijo cumpla seis meses y el resto antes de que cumpla tres años)
España	Cuatro semanas de licencia de paternidad remunerada ²
Estonia	Catorce días naturales
Finlandia	Dieciocho días remunerados ³
Francia	Once días de licencia de paternidad remunerada, mas tres días de licencia remunerada por motivos familiares
Hungría	Cinco días de licencia de paternidad
Islandia	Tres meses de licencia parental remunerada para el padre
Letonia	Diez días naturales
Nueva Zelanda	Dos semanas de licencia de paternidad no remunerada (o una semana si solo se lleva en el empleo 6 meses)
Noruega	Diez semanas de licencia parental remunerada para el padre
Países Bajos	Dos días de licencia de paternidad remunerada
Portugal	Cinco días de licencia de paternidad remunerada
Reino Unido	Dos semanas de licencia de paternidad remunerada
Rumanía	Cinco días laborables de licencia de paternidad remunerada
Suecia	Diez días de licencia de paternidad remunerada mas dos meses de licencia parental reservada para el padre
Oriente Medio	
Arabia Saudita	Un día de licencia de paternidad remunerada
América Latina y el Caribe	
Argentina	Dos días de licencia de paternidad remunerada
Bahamas	Una semana de licencia familiar no remunerada
Brasil	Cinco días de licencia de paternidad remunerada
Chile	Cinco días de licencia de paternidad remunerada
Colombia	Ocho días de licencia de paternidad remunerada
Guatemala	Dos días en el nacimiento del hijo
Paraguay	Dos días de licencia de paternidad remunerada
Uruguay	Tres días de licencia de paternidad para los funcionarios público

Fuente: Cuadro de elaboración propia con base en la información obtenida de OIT (2010) "La Maternidad en el Trabajo. Examen de la legislación nacional: Resultados de la Base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo". Segunda edición. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Pág. 52-53.

En este sentido, la Unión Europea -a través de la “Resolución del Consejo y de los ministros de trabajo y asuntos sociales, reunidos en el seno del Consejo de 29 de junio de 2000, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar”- alienta a los Estados miembros a reconocer a los trabajadores el derecho individual e intransferible al permiso de paternidad, con motivo del nacimiento o adopción de un hijo y, consecuentemente, a mantener sus derechos en el ámbito laboral. En concordancia con lo dispuesto en esta resolución algunos Estados de la UE otorgan este tipo de licencia⁵⁷⁴. Fuera del ámbito de la Unión Europea, la licencia de paternidad no suele ser intransferible. Con todo, existen casos como el de Chile en que los padres tienen derecho a una licencia de cinco días. Uno de ellos se disfrutará en los tres días posteriores al nacimiento, mientras el resto se computará en el mes siguiente. En Filipinas, los trabajadores casados tienen derecho a siete días de licencia remunerada de paternidad y en Venezuela los padres tienen derecho a una licencia de catorce días contiguos tras el nacimiento de un hijo⁵⁷⁵. Un ejemplo interesante y que constituye una excelente iniciativa de protección compartida es la configuración de la licencia de paternidad en la legislación de Islandia, donde los padres disfrutaban de una cuota de licencia independiente e intransferible. La duración global de la suma de las licencias de maternidad y paternidad es de nueve meses, repartida por tercios. En este sentido, se reservan tres meses a la madre, tres meses al padre y otros tres meses se repartirán como ambos deseen. Las prestaciones pecuniarias equivalen al 80 por ciento del salario normal.

Por lo que se refiere a la duración de la licencia, los datos muestran que -en aquellos países para los que se dispone de información- esta oscila entre un día, en Arabia Saudita y Túnez, y tres meses, en Eslovenia e Islandia. En cualquier caso, lo más usual es que se trate de un período corto, lo cual parece indicar que este período se considera más como un tiempo reservado para que los padres puedan estar en casa con los hijos y atenderles, mientras la madre se recupera del parto y no un verdadero instrumento para compartir las responsabilidades del cuidado del bebé (Castro y Pazos, 2007:13). De esto se desprende, que es importante que las licencias de paternidad tengan una duración equilibrada, lo suficientemente prolongada como para integrar verdaderamente al padre en los cuidados de la primera etapa de vida del nuevo hijo, pero sin ser demasiado largas, como para desanimarlo a disfrutar de este derecho, por

⁵⁷⁴ En Dinamarca, por ejemplo, los padres tienen derecho a catorce días de licencia remunerada de paternidad que deben utilizar en las catorce semanas siguientes al parto -período que corresponde a la parte postnatal de la licencia de maternidad-. Estonia también prevé catorce días de licencia remunerada de paternidad para ser disfrutados por el padre durante la licencia de maternidad de la madre o en los dos meses siguientes al parto. En Eslovenia, los padres tienen derecho a 15 días de licencia remunerada de paternidad que deben disfrutarse antes que el hijo cumpla los 6 meses de edad. (OIT, 2010:51)

⁵⁷⁵ Así lo dispone el art.339 de la “Ley Orgánica del Trabajo, los trabajadores y las trabajadoras” publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.076 de Mayo de 2012.

temor a posibles perjuicios laborales. En lo que respecta al pago, es bastante común que la licencia de paternidad sea remunerada y puede ser financiada -tal como ocurre con las prestaciones de maternidad- por la seguridad social, por el empleador o a través de un sistema mixto. Sin embargo, existen excepciones, como Bahamas, donde la licencia de paternidad no se remunera. En definitiva, aunque el derecho a la licencia de paternidad se encuentra cada vez más extendido, la OIT (2009d:05) advierte que no muchos trabajadores hacen uso de él, aun pudiendo solicitarlo. Las familias suelen resistirse a sacrificar ingresos si la licencia de paternidad no es remunerada o está mal pagada⁵⁷⁶. Aún tratándose de una licencia remunerada, algunos hombres renuncian a ese derecho si estiman que en el trabajo se les podría tachar de falta de responsabilidad laboral. También puede ocurrir que los estereotipos predominantes en cuanto a los rasgos de masculinidad se contrapongan a los roles de prestación de cuidados y condicionen su decisión. Las campañas para hacer frente a estos estereotipos, y las actividades para pagar compensaciones durante la licencia pueden ayudar a contrarrestar la baja tasa de padres que se acogen a esta licencia.

3.2.2.2. Licencia parental

Otra modalidad de las licencias afines es la licencia parental. A diferencia de la licencia por maternidad, esta licencia no es exclusiva de la trabajadora, sino que implica un derecho conjunto o transferible entre ambos progenitores. Aunque su configuración depende de las normas de cada país, la licencia parental tiene como objetivo procurar el cuidado de un recién nacido o un hijo pequeño, tras un período de tiempo que, relativamente prolongado, sigue al de la licencia de maternidad o paternidad (OIT, 2010:54).

En ninguno de los Convenios de la OIT adoptados hasta el momento se desarrollan disposiciones sobre la licencia parental. Sin embargo, dos de sus recomendaciones se refieren a la cuestión. Por un lado, la Recomendación 191 -complementaria al Convenio 183- establece, en su disposición 10.3, el derecho del trabajador y la trabajadora a disfrutar de la “licencia parental durante el período siguiente a la expiración de la licencia de maternidad”, precisando el período de otorgamiento y su duración. Otras circunstancias, como el pago de las prestaciones parentales y el goce y la distribución de la licencia parental entre los progenitores empleados, se dejan a la determinación de la legislación nacional (disposición 10.4). Por otro lado, la Recomendación 165 prevé igualmente el derecho de los padres a la licencia parental, respecto a

⁵⁷⁶ En este sentido, Marshall (2008:06) advierte que cuando las licencias pecuniarias asociadas a la licencia de paternidad son de menor cuantía que la remuneración estas son, en efecto, muy poco utilizadas. Dado que muchos Estados no reemplazan la totalidad de las ganancias durante las licencias pagadas y tomando en cuenta que, en general, los hombres ganan más que las mujeres, las familias pueden verse disuadidas de que el padre se abstenga de solicitar las licencias familiares debido a la carga económica que esto representa para la familia.

cuyo disfrute establece la prohibición de perder el empleo o los derechos que de él se derivan (disposición 22.1). Esta recomendación también deja en manos de la legislación nacional la fijación del período de duración y el resto de sus elementos.

La inclusión de la licencia parental en estos instrumentos supuso un importante avance, al estar ausente de la Recomendación 123 y la Recomendación 95. Reconociendo, de este modo, las responsabilidades familiares de los padres, la Organización Internacional del Trabajo incorpora a su normativa un nuevo, significativo y necesario enfoque, dando un paso decidido hacia el logro efectivo de la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el ámbito laboral. El hecho de que las recomendaciones no sean vinculantes, no impide que ejerzan cierta influencia en los Estados miembros, pues establecen los lineamientos que han de seguir para la implementación de sus políticas en la materia. Ello explica que las licencias parentales hayan sido recogidas por los ordenamientos jurídicos de muchos países. No obstante, como aludimos, su duración, remuneración, los requisitos para su concesión y la flexibilidad y transferibilidad de su disfrute, difieren notablemente entre dichos Estados.

Un aspecto determinante en la configuración de la licencia parental, como advierte Hein (2005:122), es el objetivo perseguido por cada Estado. Así, por ejemplo, las licencias más prolongadas caracterizan a aquellos países en los que se perciben como un apoyo al cuidado de los hijos pequeños y como un medio de reducir los servicios de cuidados infantiles, especialmente costosos en el caso de tales niños. En contraste, en los países que pretenden evitar ausencias prolongadas del trabajo y el posible deterioro de las aptitudes de los padres, las licencias parentales son mucho más breves. A pesar de estas diferencias, un rasgo común es su duración, que suele ser más prolongada que la licencia de maternidad. También es frecuente su menor remuneración o que no sea remunerada. En referencia a esta última cuestión, entre las legislaciones que incorporan la remuneración existen significativas diferencias (Castro y Pazos, 2007:15).

La inclusión del derecho a la licencia parental en los ordenamientos jurídicos internos es disímil. Por lo que se refiere a la Unión Europea, casi todos los países miembros han concretado esa inclusión. La “Directiva 96/34/CE del Consejo de 3 de junio de 1996 relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES”, prevé una licencia parental de, al menos, 3 meses para cada progenitor. No obstante, esta directiva fue derogada con la entrada en vigor de la “Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES”. En ella se establece un permiso

parental, aplicable en caso de nacimiento o adopción, a disfrutar hasta que el niño alcance una edad determinada -ocho años, de acuerdo con la cláusula 2.1 del acuerdo marco -que las legislaciones nacionales o los convenios colectivos se encargaran de definir. Este derecho corresponde por igual a todos los trabajadores, ya sean hombres o mujeres, e independientemente de su tipo de contrato -indefinido, temporal, a tiempo parcial o interinidad- (cláusula 1 del acuerdo marco). La duración mínima de esta licencia es de cuatro meses y, en principio, ha de ser disfrutada globalmente por cada trabajador, sin que pueda transferirse de un progenitor a otro. Con todo, la Directiva introduce cierta flexibilidad en este aspecto y autoriza la transferencia en los casos en que cada progenitor conserve al menos uno de los cuatro meses de permiso (Cláusula 2.2).

La licencia parental está presente también en el ordenamiento jurídico de la mayor parte de las economías desarrolladas de Europa Central y Sudoriental (no pertenecientes a la UE) y de la CEI. Sin embargo, su duración difiere de un país a otro. Sorprende, no obstante, que la legislación de Estados Unidos y de Suiza no reconozcan dicha licencia. En contraste, la licencia parental es raramente reconocida en los países en desarrollo. Ninguno de los países de Oriente Medio analizados la incluyen en su legislación y, de los países africanos analizados, sólo Burkina Faso y Guinea contemplan algún tipo de licencia parental. En el continente asiático, el número de países que reconocen esta licencia es exiguu. Entre ellos figuran Mongolia y la República de Corea. También son poco frecuentes las disposiciones sobre licencia parental en América Latina y el Caribe. En Cuba, por ejemplo, ambos progenitores tienen derecho, tras la licencia de maternidad, a una licencia parental no remunerada y de nueve meses, a disfrutar antes de que el hijo cumpla un año de edad. La legislación chilena recoge también la licencia parental, si bien la limita a los casos en que un certificado médico acredite una enfermedad del hijo, menor de un año, que exige cuidados en el hogar.

La concesión de la licencia paternal está condicionada, a menudo, al cumplimiento de distintos requisitos. Uno de estos requisitos es que el trabajador posea un tiempo de servicio mínimo previo a su disfrute. Asimismo, en aquellos países en que la licencia es remunerada, las exigencias de dicha remuneración son más restrictivas que las demandadas para obtener la licencia. Así, por ejemplo, en España, donde los padres pueden optar a la licencia parental sin obligación alguna de empleo previo, su historial profesional ha de cumplir ciertos requisitos para percibir las prestaciones pecuniarias (OIT, 2010:58). En otros países como Bélgica, Letonia o Rumanía, el derecho a la licencia lleva aparejado el derecho de percibir prestaciones monetarias.

La licencia de maternidad y la licencia parental mantienen ciertas diferencias que conviene destacar. Una de ellas se refiere a los beneficiarios. Mientras la primera sólo beneficia a las mujeres, la segunda -como adelantamos- puede extenderse a ambos sexos. Entre los países que reconocen el derecho a la licencia parental a hombres y mujeres pueden citarse Albania, Cuba, Estonia, Finlandia, Malta, Nueva Zelanda, Uzbekistán y Vietnam. Asimismo, en Bélgica, Chile, Chipre, Dinamarca e Islandia se considera que tal derecho es compartido, si bien no puede transferirse de un progenitor a otro. La in-transferibilidad de la licencia paternal tiene como objetivo, por lo general, fomentar la participación del padre en las responsabilidades familiares y la igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres. Aunque la licencia parental es, normalmente, un derecho compartido, en algunas legislaciones dicha licencia solo puede disfrutarla la mujer. Otros ordenamientos, al asumir que las madres son las únicas que pueden cuidar a los hijos, establecen ciertos requisitos para que los padres puedan acceder a la licencia. En Bulgaria, por ejemplo, este acceso dependerá de un permiso otorgado por las madres. De modo similar, ciertos países otorgan la licencia parental a los hombres en determinadas circunstancias. Así, en Mongolia, gozan de ella únicamente aquellos que se encuentran en una situación monoparental. Sin embargo, en Lituania, Rusia, Estonia o Uzbekistán, la licencia pueda otorgarse, a elección de la familia, al padre o la madre, tanto biológico, como adoptivo, a alguno de los abuelos, otro familiar que se esté ocupando de la crianza del niño, o a su tutor.

El período de disfrute de la licencia parental varía también significativamente. En general, se limita a que el niño alcance determinada edad. En países como Burkina Faso, esa edad no puede superar seis meses, mientras que en Japón, Chile o la República de Corea no excederá el año. Existen, no obstante, casos excepcionales como el de Dinamarca, donde dicho período se amplía hasta los nueve años.

Independientemente de sus características, la licencia parental tiene como objetivo ayudar a las familias a conciliar la vida laboral y familiar. Además, siempre que tenga una titularidad compartida, puede constituir una herramienta valiosa para profundizar en la igualdad de género. No obstante, algunos autores cuestionan sus bondades para las mujeres. En tal sentido, Ray, Gornick y Schmitt, (2010:198) advierten de que las licencias parentales no sólo tienen implicaciones positivas, sino también negativas, para sus trayectorias laborales. Para estos autores, dichas licencias -y especialmente las de corta duración- refuerzan los vínculos de las mujeres con el trabajo remunerado y reducen la intermitencia en sus carreras profesionales. En consecuencia, el nivel de rotación en los puestos de trabajo se reduce y disminuye la brecha salarial entre trabajadoras con hijos y sin hijos. Sin embargo, las licencias parentales también

alejan a las mujeres del trabajo productivo, erosionando su capital humano y haciéndolas menos atractivas para los empleadores que sus colegas masculinos. En cualquier caso, estos efectos se observan sobre todo en los supuestos de licencias parentales largas, aquellas con una duración de al menos un año.

La participación masculina en las licencias parentales es, generalmente, baja y sus efectos sobre el empleo no se han determinado. Como señala la Organización Internacional del Trabajo (2010:64), incluso cuando la normativa adjudica la titularidad del derecho de licencia a ambos progenitores, son casi siempre las mujeres quienes toman la licencia parental tras la licencia de maternidad. En definitiva, como apunta Molina (2004:108), una regulación laboral que habilita un adecuado reparto de las responsabilidades familiares, no supone que los trabajadores asuman dichas responsabilidades. Para esta autora, reiterando los argumentos de la OIT, la existencia de derechos de titularidad compartida -como la excedencia para el cuidado de los hijos, el tiempo de lactancia, el permiso paternal, etc.- no reduce la frecuencia de su solicitud por parte de las mujeres. En el caso de España, los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social indican que, en el año 2010, 33.251 mujeres solicitaron excedencias para el cuidado de sus hijos, mientras 1.567 fueron requeridas por trabajadores (CES, 2011:63-66). En otros países de la UE se observa la misma tendencia. Así, estudios del Consejo Económico y Social sobre los permisos parentales apuntan que su uso es más residual que en España. En Francia y Alemania, sólo el 2% de tales permisos los solicitaron los hombres (CES, 2003:145). Las cifras del *European Industrial Relations Observatory On-line* (EIRO) revelan situaciones análogas en otros países. Así, en Hungría, el 98% de las licencias parentales las disfrutaron las madres, mientras en Austria e Irlanda lo hicieron el 95% y el 40 % respectivamente⁵⁷⁷. En definitiva, como concluyen Castro y Pazos (2007:10), promover una mayor presencia masculina en las licencias y permisos familiares es un importante desafío.

En este contexto, el debate sobre la capacidad de las licencias parentales para mitigar o agravar la desigualdad de género se hace más complejo. Al respecto, Moss y Deven (1999:14) destacan que un disfrute equilibrado, por parte de hombres y mujeres, de las licencias parentales, ayudaría a consolidar la igualdad, apostillando, no obstante, que ello exigiría un mayor grado de equidad. Para ambos autores, en la situación actual, las licencias parentales pueden llegar a entorpecer el avance o, incluso, a revertir el progreso hacia la igualdad. Por el contrario, Ray, Gornick y Schmitt, (2010:199) sostienen que estas licencias pueden tener un

⁵⁷⁷ EIROonline (2004) European Industrial Relations Observatory: “Family-related leave and industrial relations”. Autor: Antoine Math, Christèle Meiland. Fecha de publicación: 16 de septiembre de 2004 (Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/03/study/TN0403101S.htm> - Última consulta: 15 de junio de 2014).

impacto de género positivo, especialmente en la reformulación de la división sexual del trabajo, si bien tal impacto depende de un adecuado diseño de los programas y políticas para su implementación.

En la conformación de las licencias parentales como una herramienta de fomento de la igualdad de género, los Estados cuentan, a nuestro juicio, con las indicaciones de la Comisión sobre la Igualdad entre mujeres y hombres de la UE (Comisión Europea, 2007:08). Estas indicaciones destacan la importancia de que su titularidad sea compartida y, sobre todo, que esta titularidad sea individual e intransferible⁵⁷⁸. Además, se insiste en que las licencias sean remuneradas, al constatar la escasa acogida que tienen -incluso entre las mujeres- cuando tal remuneración no se produce. Dicha acogida está estrechamente relacionada con el nivel de compensación por la pérdida de ingresos durante la licencia⁵⁷⁹. En los casos en los que el sistema no compensa tal pérdida, los trabajadores con salarios más bajos tienen dificultades para disfrutar de una licencia. Los padres, en particular, sólo aceptan la licencia parental cuando el nivel de compensación es relativamente alto. Para la referida Comisión, esta licencia tampoco debería tener una duración excesiva, con el objeto de facilitar la reincorporación al puesto de trabajo y ha de ser flexible, para facilitar su adaptación a las necesidades familiares, permitiendo -por ejemplo- su fraccionamiento y que puedan tomarse a tiempo parcial. Asimismo, la Comisión entiende que las licencias han de procurar preservar la empleabilidad del trabajador o trabajadora y fomentar su disfrute por parte de los hombres, de modo que alienten la asunción de sus responsabilidades familiares. De acuerdo con estas indicaciones, se han adoptado sistemas de licencia parental que permiten a los padres escoger la modalidad más conveniente. Así, mientras en Malta, Letonia, y Finlandia, la licencia parental es flexible, fraccionable y puede disfrutarse en el momento más ventajoso, en Bélgica, Austria, Japón, Suecia y Finlandia existe la posibilidad de acogerse a una licencia a tiempo parcial, posibilitando que los padres - con hijos de corta edad- reduzcan su horario de trabajo.

⁵⁷⁸ En este sentido, la legislación interna de algunos Estados prevé licencias de paternidad que han de ser disfrutadas por los padres y que se pierden si estos no hacen uso de ellas. También ocurre que se establecen licencias parentales, individuales y no transferibles para cada uno de los progenitores y se añade un tiempo adicional para ser disfrutado por cualquiera de los padres o que se otorga la titularidad de la licencia parental completa a cualquiera de los padres, pero se ofrece un período adicional de licencia remunerada si el padre toma parte de la licencia (Marshall, 2008:06).

⁵⁷⁹ EIROonline (2004) *European Industrial Relations Observatory: "Family-related leave and industrial relations"*. Autor: Antoine Math, Christèle Meiland. Fecha de publicación: 16 de septiembre de 2004 (Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/03/study/TN0403101S.htm> - última consulta: 15 de junio de 2014).

3.2.2.3. Licencia por adopción

La Recomendación 191 asimila, en su disposición 10.5, la maternidad biológica a la maternidad por adopción e insta a los Estados a garantizar el acceso de los padres adoptivos al sistema de protección definido por el Convenio 183, especialmente en lo relativo a las licencias, las prestaciones y a la protección del empleo. En consecuencia, la Organización Internacional del Trabajo reconoce el derecho de los padres adoptivos a beneficiarse de la licencia de maternidad en los mismos términos que los padres biológicos.

La regulación de la licencia por adopción es, por lo general, igual o similar a la regulación sobre licencia de maternidad o licencia parental. En países como Reino Unido y Senegal, la licencia de maternidad -y las prestaciones que esta conlleva- abarcan también los casos de adopción. En Colombia y Venezuela, las madres que adopten un niño menor de siete y tres años respectivamente tienen derecho a las mismas prestaciones que las madres biológicas.

Las directivas europeas también asimilan el supuesto de la adopción a la filiación biológica. Así, la referida Directiva 2010/18/UE, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, garantiza a los padres adoptivos que el derecho individual a la licencia parental les sea concedido en los mismos términos que a los padres biológicos (Clausula 2.1 y Clausula 4). En los casos de asimilación, para contabilizar y dar efecto a los períodos de licencia -y hacer el cálculo de las correspondientes prestaciones- se considera el día de la llegada del niño al hogar de adopción como la fecha de nacimiento en términos legislativos. Sin embargo, algunas legislaciones más flexibles prevén la posibilidad de empezar a disfrutar de la licencia con anterioridad, sobre todo en los supuestos de adopción internacional. Así ocurre, por ejemplo, en Islandia y Canadá.

No todos los países han asimilado los beneficios de las distintas licencias a las licencias por adopción y han adoptado disposiciones expresas destinadas a regular estas últimas. En Australia, por ejemplo, los padres adoptivos tienen derecho a dos días de licencia no remunerada, con anterioridad a la adopción y a 52 semanas de licencia parental no remunerada, posterior a la adopción. En los Estados con legislaciones específicas, el derecho a la licencia reconocido a los padres adoptivos puede ser más breve que el reconocido a los padres biológicos y la licencia prenatal contemplada para las madres naturales no abarca a las madres adoptivas. En Tayikistán, por ejemplo, estas últimas son únicamente titulares de una licencia remunerada de 70 días en los casos en los que se adopta a un recién nacido, tiempo que se corresponde con el período de licencia postnatal que se concede a las madres biológicas.

En varios países, la titularidad de la licencia de adopción se limita a las trabajadoras. Lo cual carece de sentido desde el momento en que la licencia de maternidad se restringe a las mujeres para favorecer su recuperación tras el alumbramiento. En el caso de la licencia de adopción, su objetivo es favorecer la adaptación de los padres y el niño a la nueva situación, lo que justifica que cualquiera de los padres, o ambos, sean titulares de este derecho. En consecuencia, excluir al hombre del derecho a una licencia por adopción es contrario a la igualdad de género y refleja la persistencia del rol tradicionalmente asignado a la mujer de principal responsable de la crianza de los hijos. En Perú, por ejemplo, el trabajador que formula una solicitud de adopción tiene derecho a 30 días naturales de licencia, siempre que el niño tenga menos de un año. No obstante, la licencia debe tomarla la madre siempre que el trabajador esté casado. La licencia por adopción también se restringe a las trabajadoras en Albania, Costa Rica, Guatemala, Sudáfrica y Venezuela, mientras que en algunos países sólo se concede a los padres en determinadas circunstancias. Así ocurre, entre otros, en Colombia y Mongolia, donde la titularidad masculina sólo se produce cuando los padres no tienen una compañera permanente. En los Estados en los que la licencia por adopción se inserta en el marco de sistemas de licencia parental, se reconoce -por lo general, el derecho del padre. En Rusia, la pareja casada que adopte un niño puede escoger quién disfrutará de la licencia. Finlandia, por su parte, otorga prestaciones de licencia por adopción -cuya duración depende de la edad del niño- al padre y la madre. Este último tipo de disposiciones, en las que los padres adoptivos pueden acceder a la licencia, son las únicas que dan cumplimiento efectivo a lo establecido en la Recomendación 191.

En último término, el criterio empleado comúnmente para determinar la duración de la licencia por adopción es la edad del niño. Por ejemplo, en Brasil se concede un período de licencia de 120 días siempre que el adoptado no supere el año de edad. No obstante, este período se reduce a 60 días cuando el niño tiene entre uno y cuatro años, mientras en los casos en los que supera esta edad y no tiene más de ocho, la licencia es de 30 días. El sistema es similar en Eslovenia, donde los padres adoptivos disfrutan de 150 días de licencia remunerada por la adopción de un niño menor de cuatro años y de 120 días si el niño tiene entre cuatro y diez años.

3.2.3. La protección y no discriminación en el empleo por causas derivadas de la maternidad

La legislación laboral internacional destinada a proteger a las trabajadoras durante la maternidad y el puerperio es, como se ha visto, diversa. Esta diversidad obedece a que se busca

otorgar a las mujeres una tutela completa de sus derechos que les permita satisfacer sus necesidades en materia de salud y seguridad, así como facilitar la conciliación de la vida familiar, laboral y personal. Sin embargo, desde la perspectiva del empleador, esta legislación implica un conjunto de obligaciones -jurídicas, económicas y organizativas que exceden la lógica estricta del contrato de trabajo (Garrigues, 2004:156).

Así, las exigencias asociadas al cumplimiento de las normas sobre protección de maternidad representan, generalmente, un obstáculo al normal desarrollo del trabajo y la producción, lo que, aunado a las desigualdades de género, determinan que los empleadores tiendan a excluir a las mujeres del trabajo productivo. Para Garrigues (2004:156), tres son los factores determinantes de esa exclusión. En primer lugar, la creencia generalizada de que las trabajadoras poseen menor capacitación y experiencia profesional que sus colegas masculinos. En segundo lugar, la idea preconcebida de que las mujeres abandonarían, inevitablemente, su carrera profesional ante una eventual maternidad, no sin antes acumular reiteradas faltas de asistencia al trabajo motivadas por la atención de sus responsabilidades familiares. En tercer lugar, estos argumentos se ven reforzados por la evidencia empírica de que -como se observó- las mujeres son, prácticamente, las únicas beneficiarias materiales -que no teóricas- de las medidas protectoras de la maternidad/paternidad y cuidado de hijos.

La Comisión de Expertos en Convenio y Recomendaciones considera que cualquier distinción basada en “el estado civil, la condición matrimonial y, más concretamente, las cargas de familia -en particular, en relación con las responsabilidades respecto de las personas a cargo-, el embarazo y el parto constituye discriminación sexual (OIT, 1996:15, Párrafo 37). En este sentido, la exclusión de las mujeres del trabajo productivo que, sobre la base de los supuestos mencionados, deciden los empleadores, constituye un claro supuesto de discriminación. Dos son las maneras fundamentales a través de las cuales se concreta esta discriminación: por un lado, mediante la contricción “preventiva” de la contratación femenina, esto es, privilegiando la contratación de trabajadores y cercenando las oportunidades de acceso al empleo de las mujeres y, por otro lado, relegando a las trabajadoras de sus empleos, mediante decisiones extintivas a menudo vinculadas -directa o indirectamente- con la maternidad. Así, la discriminación por causa de maternidad amenaza las oportunidades laborales de la mujer, tanto en lo que se refiere al acceso al empleo, como en lo relativo a la estabilidad laboral.

Estas conductas empresariales ha conducido a la adopción de un conjunto de instrumentos jurídicos destinados a salvaguardar el empleo de las trabajadoras embarazadas y combatir la discriminación con base en sus funciones reproductivas. Así, los instrumentos

adoptados en 1919 y en la revisión de 1952 contienen disposiciones para prevenir el despido de las mujeres durante la licencia de maternidad o cualquier prórroga de dicha licencia, exigida por una enfermedad derivada del embarazo o el parto -Art. 4 del Convenio 3 y Art. 6 del Convenio 103-. El Convenio 183 amplía esta protección, incluyendo -junto al embarazo y la licencia de maternidad- un período adicional, posterior a la reincorporación de la mujer al trabajo y cuya duración debe fijar la legislación nacional (Art.8). Además de la protección contra el despido, los Convenios de la OIT incluyen previsiones para evitar la discriminación en el ámbito de la contratación, un aspecto fundamental para garantizar la igualdad de oportunidades y trato entre los sexos, pero también más complejo de afrontar. La maternidad y sus obligaciones vinculadas son claves en la percepción que se tiene de la mujer y, habitualmente, determinan la selección de candidatos a un determinado puesto de trabajo. Para la Organización Internacional del Trabajo es un desafío impedir que los empleadores excluyan a las candidatas en edad de procrear, a pesar de que su posible ausencia durante el descanso de maternidad o de licencia parental pueda requerirles mayores esfuerzos de organización y el aumento de los gastos derivados de las prestaciones pecuniarias por maternidad. En los debates preparatorios del Convenio 183, la mayoría de los Estados miembros reconocieron la complejidad de esta situación e insistieron en la persistente discriminación que, en razón de su rol reproductor, sufrían las mujeres en el mercado laboral. En tal sentido, reafirmaron su interés por eliminar la desigualdad de hombres y mujeres y así quedo incluido expresamente entre los objetivos de dicho Convenio. De este modo, el Art. 9, exhorta a los Estados a adoptar las medidas necesarias para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo o en el acceso al mismo. Precisamente para que las mujeres puedan acceder al empleo en condiciones de igualdad, el art. 9.2 del Convenio prohíbe a los empleadores que les exijan someterse a un examen o presentar un certificado que acrediten un posible embarazo. En consecuencia, este instrumento asume un enfoque integral contra la discriminación, proponiéndose medidas con las que preservar la estabilidad laboral de las madres trabajadoras y evitar la desigualdad de trato y oportunidades de las mujeres en el acceso al empleo.

Examinar la inclusión de estas medidas en los ordenamientos internos es el objeto de este apartado. Utilizando la ya referida Base de Datos TRAVAIL⁵⁸⁰, procederemos, en primer lugar, a verificar la presencia en dichos ordenamientos de disposiciones que prohíban la discriminación y, en segundo lugar, a comprobar las medidas adoptadas para procurar la estabilidad de las madres en el empleo, garantizar la igualdad de las mujeres en el acceso al mismo, prohibir los despidos discriminatorios y mantener las prestaciones en el empleo.

⁵⁸⁰ Base de datos sobre legislación de Condiciones de Trabajo y Empleo (TRAVAIL), Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.home> (Última consulta 17 de junio de 2014)

La discriminación basada en el sexo esta prohibida en países de todas las regiones del mundo, aunque las medidas adoptadas para hacer esta prohibición efectiva son muy diversas. Así, algunas legislaciones -por ejemplo, las de Uruguay⁵⁸¹ y Bahamas⁵⁸²- prohíben todo tipo de discriminación en razón del sexo, incluyendo el acceso al empleo, la contratación, el ascenso, los cambios de puesto, el despido, la jubilación y otras condiciones de trabajo. Esta prohibición general se completa -en algunos casos- con normas específicas de protección de los trabajadores respecto a la discriminación de género. Así ocurre en Noruega y Bosnia y Herzegovina⁵⁸³. Además, ciertos ordenamientos jurídicos incluyen previsiones específicas contra la discriminación por razones de maternidad. Por ejemplo, en Costa de Marfil se prohíbe a los empleadores que se nieguen a contratar a una mujer o que le rescindan su contrato de trabajo durante el período de prueba, por el hecho de estar embarazada (*Labour Code* §§ 4, 23.2). Regulaciones similares existen en Canadá y Estados Unidos⁵⁸⁴.

En la Unión Europea, el principio de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres está consagrado en el Tratado Constitutivo de la Unión Europea⁵⁸⁵. Su art. 3.2 establece

⁵⁸¹ La legislación de Uruguay prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de oportunidades y trato para ambos sexos en todos los sectores o ramas de actividad laboral. Esto comprende, entre otras cosas, la suspensión o el despido en caso de modificación del estado civil, de embarazo o lactancia. (Art. 1.h de la Ley 16.045 que prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en cualquier sector).

⁵⁸² La prohibición de toda discriminación, basada en el sexo o el estado civil, en relación con la remuneración, las ofertas de empleo y las oportunidades de obtener un ascenso, formación o prestaciones se encuentra inserta también en la legislación de las Bahamas (National Insurance and Assistance Regulations §6).

⁵⁸³ Así, en Noruega, la “*Gender Equality Act*” es un instrumento adoptado específicamente para la igualdad de género, donde se establece que cualquier trato diferencial, directo o indirecto, de mujeres y hombres esta prohibido. Las diferencias que se establezcan con el objetivo de promover la igualdad de género -discriminación positiva-, no serán consideradas una contravención. Esto mismo se aplica los derechos especiales y las normas destinadas a proteger a las mujeres en relación con el embarazo, el parto y la lactancia materna (*Gender Equality Act*, §3-3a, 4). Del mismo modo, el “*Act on gender equality in Bosnia and Herzegovina*” señala que ninguna persona en la búsqueda de empleo, o que esté trabajando, debe ser discriminada por motivos de sexo, nacimiento o cualquier otra circunstancia, en lo relativo a la contratación, la formación, el ascenso, las condiciones de trabajo, la rescisión del contrato de trabajo u otros asuntos derivados de la relación de trabajo (“*Act on gender equality in Bosnia and Herzegovina*” §2, 7, 8.).

⁵⁸⁴ En Canadá, se prohíbe, a nivel federal, la discriminación por motivos de sexo y cuando la discriminación se haga en razón del embarazo y el parto, se le considera como discriminación sexual. En Ontario, el derecho jurídico a la igualdad de trato sin discriminación debida al sexo comprende el derecho a un trato igual sin discriminación por que una mujer esté o pueda llegar a estar embarazada y en Quebec, la Carta de Derechos Humanos y Libertades garantiza que toda persona tiene derecho al reconocimiento pleno e igual y al ejercicio de sus derechos y libertades humanos, sin distinción, exclusión ni preferencia basada en el embarazo. En los Estados Unidos, la Ley de Derechos Civiles (“*Civil Rights Act*”) y su enmienda, la Ley de Discriminación por Embarazo (“*Pregnancy Discrimination Act*”), prohíben al empleador que tenga contratados a 15 o más trabajadores negarse a contratar o despedir a una trabajadora embarazada a causa de su embarazo o de su condición relacionada con el embarazo. En Estados Unidos, algunos Estados incluyen en sus leyes a los empleadores que contraten a menos de 15 trabajadores (OIT, 2011:70)

⁵⁸⁵ Versión consolidada del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas (en la versión dada por el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 y el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997 y modificado por el Tratado de Niza firmado el día 26 de febrero de 2001). Diario Oficial de las Comunidades Europeas C325/33. 24/12/2002. (Disponible en: http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_EC_consol.pdf - última consulta: 17 de Junio de 2014).

que, en todas sus actividades la Comunidad fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad. La tutela de este principio a nivel laboral es desarrollada por la “Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición)”. Este instrumento reconoce que el “trato menos favorable a una mujer en relación con el embarazo o el permiso por maternidad” es una forma de discriminación (Art.2.2.c) y en su Art. 14 prohíbe todo tipo de discriminación por razón de sexo en los sectores público o privado en relación con “...las condiciones de acceso al empleo, al trabajo por cuenta propia o a la ocupación, incluidos los criterios de selección y las condiciones de contratación, cualquiera que sea el sector de actividad y en todos los niveles de la jerarquía profesional, incluida la promoción; el acceso a todos los tipos y niveles de orientación profesional, formación profesional, formación profesional superior y reciclaje profesional, incluida la experiencia laboral práctica y las condiciones de empleo y de trabajo, incluidas las de despido, así como las de retribución...” (literales a, b y c). Lo dispuesto en las directivas, es reforzado por la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que señala que no contratar o despedir a una mujer debido a su embarazo constituye una discriminación directa por razones de sexo⁵⁸⁶ y en la que, además, se reconoce, en lo que respecta al principio de igualdad de trato, es legítimo proteger la condición biológica de una mujer durante el embarazo y la maternidad, así como prever medidas de protección de la maternidad con el fin de lograr una verdadera igualdad. Por todo ello, los Estados miembros de la UE están obligados a acoger y respetar las disposiciones sobre igualdad de trato y no discriminación entre hombres y mujeres contenidas en las directivas.

En algunos Estados, además de prohibirse la discriminación por razones de maternidad, se prevé la anulación de cualquier contrato que pretenda restringir los derechos relativos a esta. Así ocurre en países como Fiyi, Filipinas y Singapur.

Entre las medidas específicas destinadas a reforzar la prohibición general de la discriminación por maternidad y orientadas, especialmente, a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, el Convenio 183 prohíbe al empleador -como se apuntó- que exija a las trabajadoras pruebas de embarazo en el momento de solicitar un empleo, si bien se admiten dichas pruebas para aquellos trabajos cuyo desempeño está prohibido, total o

⁵⁸⁶ Algunos ejemplos de estas sentencias son los casos “*Handels-og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark v. Dansk Arbejsgiverforening*” Case C-179/88 (1990) ECR I-3979 y “*Webb v. EMO Air Cargo (UK) Ltd*”. Case C-32/93 (1994) ECR I-3567. Para acceder a más jurisprudencia comunitaria en materia de protección al embarazo, la maternidad y la licencia parental véase: Beigbeder y Landau (2008), Chapter 9: UE Case Law. En “From ILO standards to EU Law. The case of equality between men and women at work”. Págs.143-164

parcialmente, a las mujeres embarazadas o lactantes, o que puedan presentar un riesgo reconocido o significativo para la salud de la mujer y su hijo (Art. 9.2). Sin embargo, esta prohibición no está muy extendida en la legislación laboral de los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Únicamente doce países -de entre los que se dispone de información- recogen dicha prohibición en sus normativas. Así ocurre, por ejemplo en Albania, Brasil⁵⁸⁷, El Salvador⁵⁸⁸, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Macedonia, Portugal, Rumania, y Venezuela⁵⁸⁹, en los que la legislación laboral prohíbe los exámenes de embarazo en tanto que requisito para el empleo. Más próximos al Convenio 183 se encuentran Chile y Colombia⁵⁹⁰, países en los que están prohibidas las referidas pruebas con el fin específico de evitar la discriminación. En Suiza, por el contrario, esta prohibición no se recoge en instrumentos relacionados con la discriminación laboral o la protección de la maternidad. Por el contrario, forma parte de la normativa relativa a la protección de la privacidad (OIT, 2000:103).

La prohibición del despido de las mujeres embarazadas y púerperas ha estado presente en la labor de la Organización Internacional del Trabajo desde sus orígenes. En este ámbito material, la protección de los instrumentos adoptados en 1919 y revisados en 1952 se amplía en el Convenio 183, cuyo Art.8 prohíbe al empleador el despido de la trabajadora durante el embarazo, el tiempo de licencia y en un período posterior a su reintegración al trabajo fijado por la legislación nacional. No obstante, sólo se prohíbe el despido en relación con el embarazo, el parto y sus consecuencias y la lactancia. Además, siempre que el despido no esté vinculado a la maternidad, la carga de la prueba incumbe al empleador. Esta disposición ha sido acogida por las regulaciones nacionales de manera bastante generalizada. La mayor parte de los Estados miembros de la OIT incluyen en su ordenamiento la protección contra el despido

⁵⁸⁷ En Brasil, la “Ley núm. 9029 de 13 de abril de 1995” prohíbe que se exijan certificados de embarazo y esterilización y cualesquiera otras prácticas discriminatorias para la admisión o de la permanencia de la relación jurídica de trabajo. Además, tipifica como delito tanto la exigencia de dichos certificados, test o cualquier otro medio para la comprobación de esterilización o estado de gravidez, como la adopción de cualquier medida por parte del empleador que configuren instigación a la esterilización genética y promoción del control de la natalidad (“Ley No. 9029 de 13 de abril de 1995 la cual prohíbe la exigencia de certificados de embarazo y esterilización y de otras prácticas discriminatorias, a efectos de la admisión o de la permanencia de la relación jurídica de trabajo, y dicta otras disposiciones”. Diario Oficial, 1995-04-17, núm. 73, pág. 1).

⁵⁸⁸ Así se encuentra dispuesto en el art.30, numeral 13, del Código de Trabajo del Salvador.

⁵⁸⁹ En Venezuela el Art. 332. De la Ley Orgánica del Trabajo, los trabajadores y las trabajadoras expresamente dispone que: “En ningún caso, el patrono o la patrona exigirá a la mujer aspirante a un trabajo que se someta a exámenes médicos o de laboratorio destinados a diagnosticar embarazo, ni algún otro de similar naturaleza, tampoco podrá pedirle la presentación de certificados médicos con tales fines” (Ley Orgánica del trabajo, los trabajadores y las trabajadoras publicada en Gaceta Oficial N° 6.076 Extraordinaria)

⁵⁹⁰ En Colombia la Resolución 003941 del 24 de noviembre de 1994 del Ministerio de Trabajo, en su Art.1, dispone que está prohibido exigir pruebas de embarazo al momento de la contratación o durante la relación de empleo. Solo están autorizados a exigir pruebas de embarazo las empresas con actividades de alto riesgo que puedan dañar la salud de una trabajadora embarazada o del feto (“Resolución 003941 del 24 de noviembre de 1994 del Ministerio de Trabajo de la República de Colombia”)

discriminatorio durante el embarazo y la licencia de maternidad y, en algunos países, se extiende, incluso, por más tiempo. Estas disposiciones pueden ser más o menos flexibles según el país. Algunos Estados no tienen excepciones a esta prohibición⁵⁹¹, mientras otros prohíben los despidos vinculados a la maternidad, pero los permiten por otras razones⁵⁹². En la UE, la tutela de la estabilidad laboral de las futuras madres y las trabajadoras puérperas asume este último criterio. En este sentido, la *Directiva 92/85/CEE del Consejo de 19 de octubre de 1992 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia* prevé, en su Art.10, que los Estados miembros han de adoptar todas las medidas necesarias para prohibir el despido de las trabajadoras, desde el comienzo de su embarazo hasta el final del permiso de maternidad, exceptuando únicamente aquellos casos ajenos a su estado, admitidos por las legislaciones y/o prácticas nacionales. En tal sentido, la mayor parte de las legislaciones de los Estados miembros de la UE desarrollan y mantienen esta prohibición, si bien admiten las respectivas excepciones.

El Convenio 183 faculta, en su Art.8, a los Estados parte a determinar el período en el que embarazadas y puérperas están protegidas contra el despido, sugiriéndoles, no obstante, que esta protección abarque el embarazo, el tiempo de licencia y un período posterior a su reintegración al trabajo. Así, algunos países brindan a la trabajadora estabilidad en el empleo en las etapas pre y post-natal y durante el referido período. Este es el caso, por ejemplo, de Japón, donde se prohíbe el despido en dichas etapas y en los 30 días posteriores a la culminación de la licencia de maternidad. De hecho, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (OIT, 2004:12) reconoce que los ordenamientos están proporcionando una protección cada vez más prolongada, superando la mera licencia de maternidad. Llamativamente, en Moldavia, se prohíbe el despido desde el embarazo hasta que el niño cumple seis años. No obstante, este no es un caso aislado. Mientras Azerbaiyán, Estonia, Lituania y Mongolia extienden este beneficio desde que se inicia el embarazo hasta que el niño cumple tres años, Portugal y Venezuela al cumplimiento de dos años y Bolivia, Somalia, Vietnam Chile y Panamá a uno. La protección es más limitada en ordenamientos como los de Guatemala, Indonesia y Malta, países en los que se limita al disfrute del período de lactancia.

⁵⁹¹ En países como Brasil, Camboya, Egipto y Francia la prohibición del despido de las trabajadoras es absoluta durante toda la licencia de maternidad y en Japón, Lesoto, Madagascar, Níger, Nigeria, Paraguay y Perú se mantiene durante los 90 días siguientes al parto (OIT, 2010:73).

⁵⁹² Este es el caso de la legislación de Barbados, Bélgica, Bulgaria, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Finlandia, Ghana, Guatemala, Honduras, Líbano, Lituania, Mongolia, Nueva Zelanda, Nicaragua, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Singapur, Somalia, Sudán, Suazilandia, Venezuela y Vietnam (OIT, 2010:73).

Pero es más, en Botsuana, Camboya, República de Corea, Fiyi, Líbano, Yamahiriya Árabe Libia, Lesoto, Malasia, Níger, Paraguay y Uganda, sólo se prohíbe el despido durante el período de licencia de maternidad, extendiéndose en casos en los que está se amplía. En Egipto, por su parte, la estabilidad en el empleo solo se garantiza durante el embarazo y la legislación tailandesa se limita a reconocer que el embarazo no constituye causa justificada para el despido de las trabajadoras⁵⁹³, sin mencionar medidas de protección.

Existen casos particulares en los que la normativa sobre estabilidad laboral no atiende únicamente a la madre. En Chile, por ejemplo, el fallecimiento de la madre durante la licencia de maternidad permite que el padre disfrute del período remanente, quedando protegido del despido durante el año que sigue al término de la licencia postnatal. Mongolia, sin embargo, prohíbe el despido de los padres solos que tengan niños menores de tres años a su cuidado, mientras Estonia priva a los empleadores de la posibilidad de extinguir un contrato de trabajo a una mujer embarazada o una persona que esté criando a un menor de tres años. En Rusia, la protección se extiende a cualquier individuo que se ocupe del niño. En países que reconocen la licencia parental u otros tipos de licencia, se protege el empleo durante su disfrute. Por ejemplo, en Venezuela, la estabilidad laboral esta garantizada durante el embarazo y hasta dos años después del parto, para ambos progenitores⁵⁹⁴, un régimen que se aplica también a las adopciones de niños menores de tres años⁵⁹⁵. En Alemania, España, Finlandia, Islandia, Italia, Noruega, Portugal y Suecia la prohibición del despido ampara a los trabajadores que disfruten de cualquier tipo de licencia -maternidad, paternidad o parental-.

Con todo, el Convenio 183 admite el despido -como se vio- cuando las causas que lo motivan no están relacionadas con la maternidad. Contemplando esta premisa en sus ordenamientos, algunos Estados permiten el despido durante el período de protección, siempre que las causas lo justifiquen: faltas o negligencias graves, infracción de la disciplina laboral y, en algunos países, cualquier otra razón validada por el derecho consuetudinario, la legislación laboral o el ministerio de trabajo. El despido es viable también en situaciones de extinción de la

⁵⁹³ Así lo dispone el “*Labour Protection Act*” de 1998 (enmendado en 2008) (§43) de Tailandia.

⁵⁹⁴ En este sentido, la Ley Orgánica del trabajo, los trabajadores y las trabajadoras venezolana incluye la protección del padre en su art.339, al establecer que esté “...gozará de protección especial de inamovilidad laboral durante el embarazo de su pareja hasta dos años después del parto, contado a partir del alumbramiento”. Esta protección se extiende a los casos de adopción “...durante los dos años siguientes a la colocación familiar de niños o niñas menores de tres años” (“Ley Orgánica del trabajo, los trabajadores y las trabajadoras” publicada en Gaceta Oficial N° 6.076 Extraordinaria).

⁵⁹⁵ Así, la Ley Orgánica del Trabajo, adoptada por la República Bolivariana de Venezuela establece que “la protección especial de inamovilidad también se aplicará a la trabajadora durante los dos años siguientes a la colocación familiar de niñas o niños menores de tres años” (*Ibidem.*, Art.335).

empresa⁵⁹⁶, expiración del contrato, culminación del trabajo para el que la trabajadora fue contratada o cuando la causa que lo originó preceda al embarazo. El empleador también puede despedir a las trabajadoras que, disfrutando de un período de licencia, desempeñe labores para otro empleador. Estos son, en definitiva, los supuestos comunes de excepción a la garantía de estabilidad laboral recogida en el Art. 8 del Convenio 183.

La aplicación de estas excepciones, no obstante, exige al empleador asumir la carga de la prueba, tal como establece el art.8. Así, las reglas sobre la carga de la prueba se invierten para ofrecer una tutela especial contra el despido discriminatorio, pues, si dicha carga recayera sobre el trabajador, la protección no sería eficaz. Esto ocurre, sobretudo, en los casos de discriminación indirecta, en los que resulta muy difícil para los trabajadores obtener pruebas. Esto explica que países como Albania, Argentina, Bahamas, Colombia, Finlandia, Honduras, Mauritania, Noruega, Sri Lanka y Zambia, acogiendo el criterio propuesto por el Convenio, establezcan en sus ordenamientos que el despido en los períodos protegidos está motivado por la maternidad, lo que obliga al empleador a probar que el despido obedece a otras causas. En la Unión Europea, la *Directiva 97/80/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1997 relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo*, en la que se incluyen las quejas por discriminación sexual directa o indirecta, sigue el criterio del Convenio. Esta Directiva, con un alcance superior al art. 8 del Convenio 183, circunscrito -como venimos- señalando- a los supuestos de terminación de la relación laboral fundados en la maternidad, tiene como objetivo habilitar a toda persona que se considere afectada por la no aplicación del principio de igualdad de trato a invocar sus derechos por vía jurisdiccional, siempre que haya agotado antes las vías y órganos competentes. No obstante, la norma europea también dispone que corresponderá a la parte demandada -el empleador, en casos de despido- demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato (Art.4.1).

En distintos países, el empleador está obligado a solicitar la autorización judicial o administrativa antes de notificar el despido. De este modo, se garantiza al trabajador -antes de ser despedido- la legitimidad de sus causas. La autorización judicial es prescriptiva en Austria, Chile, Guatemala y Panamá, mientras que la autorización del inspector del trabajo es necesaria en Bulgaria, Colombia, Guinea Ecuatorial, Honduras, y Portugal.

A pesar de la amplia batería de medidas que tratan de evitar el despido discriminatorio por maternidad, sigue siendo una práctica habitual en un número importante de países. Por ello,

⁵⁹⁶ Este supuesto se encuentra previsto en los ordenamientos internos como el de Barbados, Bielorrusia, la República de Corea, Eslovaquia, Italia, Letonia, Mongolia, Rusia, Somalia y Vietnam. En Alemania, el Estado ha de otorgar a la mujer prestaciones de maternidad si ésta ha perdido su empleo por insolvencia de la empresa (OIT, 2010:75).

muchos de los Estados miembros de la Organización ofrecen a los trabajadores afectados una compensación por incumplimiento de la prohibición de despido discriminatorio. Así, en Albania, Argentina y Ecuador tal compensación equivale a un período de tiempo que corresponde exactamente a un año de remuneración. En Dinamarca, por ejemplo, el empleador, además de estar obligado a pagar entre 39 y 78 semanas de indemnización, es multado y, en la República Democrática Popular de Laos, los empleadores que infringen las prohibiciones en materia de despido tienen que indemnizar por daños a su empleado o empleada y readmitirlos en su trabajo.

La prohibición del despido discriminatorio está aparejada al derecho de la mujer a retornar a su puesto de trabajo y así lo dispone el Art.8.2 del Convenio 183. En tal sentido, algunos Estados parte asimilan la negación de este derecho a un despido injustificado. Así ocurre, por ejemplo, en Sudáfrica, donde impedir a la trabajadora que retome su puesto de trabajo tras la licencia de maternidad se considera despido discriminatorio⁵⁹⁷. Aunque el derecho a la reincorporación está implícito en el derecho a la licencia, al tratarse simplemente de una interrupción temporal del trabajo, muchos países han regulado específicamente este derecho. El derecho de reincorporación laboral implica generalmente que la trabajadora retome su antiguo puesto de trabajo o un puesto equivalente con la misma remuneración y prestaciones percibidas en el momento en que tomó la licencia de maternidad. No obstante, algunos ordenamientos internos excluyen ciertos aspectos contenidos en el Art. 8.2. Comúnmente, tales ordenamientos reconocen el derecho de la mujer a mantener el puesto que ocupaba con anterioridad a su licencia por maternidad, sin precisar la posibilidad de acceder a un puesto y remuneración similar. Así ocurre en Costa de Marfil, Cuba, Guinea, Lituania, México, Moldavia, Nueva Zelanda, Rusia, Uruguay y Uzbekistán. En ocasiones, no obstante, la reincorporación supone que la trabajadora ocupará el mismo puesto o uno equivalente, sin precisarse las cuestiones relativas a la remuneración. Este es el caso de la legislación laboral de Australia, Costa Rica, Croacia, Islandia, Italia, Mongolia y Suazilandia. Por el contrario, el derecho de reincorporación en algunos ordenamientos supera lo dispuesto en el Convenio 183. En países como Bielorrusia, Bélgica, Canadá (Ontario y Quebec), Cuba, España, Islandia y Japón, tal derecho se aplica a la licencia de maternidad y a otras licencias. Esta también es una práctica común en los Estados miembros de la UE, donde la referida Directiva 2006/54/CE prevé -en su Art. 16- que los trabajadores con permiso de paternidad y adopción tendrán derecho a reintegrarse a su puesto de trabajo o a uno equivalente, en condiciones que no les

⁵⁹⁷ Así se encuentra previsto en el “*Labour Relations Act*”, arts. 185-186.

resulten menos favorables y a beneficiarse de cualquier mejora en las condiciones de trabajo a las que hubieran podido tener derecho durante su ausencia.

El mantenimiento de las prestaciones de empleo durante los períodos de licencia es un factor que, desde una perspectiva de género, encierra gran relevancia. Aunque el Convenio 183 no se refiere a la cuestión, la Recomendación 191 procura -en su disposición 5- garantizar a las trabajadoras que el tiempo transcurrido durante la licencia de maternidad y su eventual prolongación -en caso de enfermedad o complicaciones ligadas al embarazo o al parto- debe considerarse como período de servicio a efectos de la determinación de sus derechos. De este modo, se trata de evitar que la función de las mujeres en la reproducción represente un obstáculo para la igualdad de oportunidades y trato. En este sentido, es necesario que las ausencias laborales por licencia de maternidad y su posible prolongación no supongan la pérdida o reducción de los derechos o prestaciones del contrato de trabajo, incrementando las diferencias entre trabajadores y trabajadoras (OIT,1997:64). De acuerdo con estas consideraciones, algunos Estados han implementado medidas para considerar el período de licencia como tiempo de servicio en el momento de la determinación y el computo de los derechos laborales. En Barbados, Chipre, España, Guinea Ecuatorial, Reino Unido y Suazilandia se reconoce el derecho a continuar en el mismo trabajo, sin perder los derechos por antigüedad. En Zimbabwe, la legislación prevé expresamente que durante el período de licencia se acumula la pensión, las prestaciones por enfermedad y discapacidad y la antigüedad. En Bélgica, Irán, Irlanda, Tayikistán y Uzbekistán, la licencia de maternidad se computa como un período de servicio a tiempo completo, mientras los trabajadores suecos que ejerzan o reclamen su derecho a una licencia por maternidad, paternidad, adopción o parental, no pueden ver reducidas sus prestaciones o lesionadas sus condiciones de trabajo.

3.2.4. La protección de la salud materno-infantil

La salud de la mujer y su hijo es más vulnerable durante las etapas de embarazo, puerperio y lactancia. Durante el embarazo, la mujer experimenta cambios anatómicos, fisiológicos y psicológicos que pueden producir dos tipos de alteraciones: por un lado, alteraciones físicas como el incremento de la masa corporal, el aumento de la tensión arterial, la pérdida de agilidad, la aparición de cansancio, lumbalgias, náuseas, vómitos, alteraciones circulatorias, edemas, fatiga, ahogos, aumento en la frecuencia de la micción, dificultades de tránsito intestinal y, por otro lado, alteraciones psicológicas, entre las que se encuentra el aumento de la ansiedad, el estrés, la irritabilidad, el nerviosismo y dificultades de concentración. Estas alteraciones, como señala Garrigues (2004:53), pueden agravar los efectos ocasionados

por los riesgos laborales, haciéndola más propensa a una enfermedad o accidente laboral. Al mismo tiempo, su exposición a ciertas condiciones de trabajo puede provocar que el embrión o feto se exponga a riesgos teratogénicos y mutagénicos⁵⁹⁸ que pueden comprometer, bien la viabilidad del embarazo, bien la salud o la integridad física o psíquica del niño. Tras el parto, la mujer puerpera suele quedar en un estado físico y fisiológico de inusual agotamiento y, por consiguiente, de especial vulnerabilidad frente a cualquier factor potencialmente lesivo de su salud (entre ellos, los riesgos inherentes a su actividad laboral). Fundamentalmente, en los casos en los que el parto no se desarrolla con normalidad pueden generarse problemas como la aparición de hemorragias e infecciones. También hay que contemplar la posibilidad de los partos prematuros, respecto a los cuales la delicada salud del hijo -cuando nace con vida- precisa de cuidados especiales. En lo que se refiere a la lactancia, es obvio que el contacto de la madre (cuando se trate de lactancia natural) o del padre u otras personas (cuando se haga de manera artificial o mixta) con el niño es estrecho y repetido, quedando expuesto -en un momento especialmente sensible de su desarrollo- a agentes tóxicos, infecciosos, físicos, etc. presentes en el medio laboral. Estos agentes pueden secretarse en la leche materna o transmitirse por otras vías -cutánea⁵⁹⁹, respiratoria, a través de la ropa, etc.-, vías que convierten al padre o a cualquier persona que se encargue de la lactancia en un riesgo para la salud del infante. Las normas de protección de la maternidad deben partir de estas situaciones y adoptar medidas para proveer a las trabajadoras y sus hijos de las prestaciones médicas necesarias para su bienestar, extremar su protección frente a los riesgos laborales y adaptar las condiciones de trabajo a su especial estado.

Así las cosas, un aspecto fundamental de la legislación sobre protección de la maternidad es lo relativo a la prevención de los riesgos laborales y condiciones de trabajo peligrosas o insalubres. En este sentido, el Convenio 183 dispone, en su Art.3, que todo Estado miembro debe adoptar las medidas necesarias para garantizar que las mujeres embarazadas o lactantes no desempeñen un trabajo considerado, por la autoridad competente, perjudicial para su salud o la de su hijo. Entre las medidas encaminadas a proteger a la mujer embarazada o lactante de estos riesgos figuran la modificación o adaptación de las condiciones de trabajo -por ejemplo, la organización del horario- y la prevención de los riesgos relacionados con el trabajo

⁵⁹⁸ Daños tales que, ocasionados al embrión durante los tres primeros meses de gestación, pueden generar defectos y taras congénitas en el feto, problemas en su desarrollo, bajo peso o cáncer infantil (Garrigues , 2004:53).

⁵⁹⁹ Algunos agentes químicos de gran peligrosidad son susceptibles de ser absorbidos por vía cutánea, entre ellos se incluyen, por ejemplo, algunos pesticidas. Se puede profundizar más a este respecto y acerca de otros riesgos similares consultando la “Comunicación de la Comisión sobre las directrices para la evaluación de los agentes químicos, físicos y biológicos, así como los procedimientos industriales considerados como peligrosos para la salud o la seguridad de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (Directiva 92/85/CEE del Consejo)” COM/2000/0466.La Comisión Europea (2000).

peligroso o insalubre. Los Estados miembros recogen en sus ordenamientos internos medidas con este fin.

3.2.4.1. Organización de los horarios de trabajo

El horario de las trabajadoras embarazadas, puérperas y lactantes debe estar organizado de modo que les permita disfrutar de períodos adecuados de descanso –muy importante en estas etapas- y del tiempo para los controles médicos necesarios. Ambos aspectos son centrales para garantizar la salud de la trabajadora y prevenir riesgos para ella y su criatura. La Recomendación 191 trata estas cuestiones y, en particular, insta a los Estados miembros a adoptar medidas para proteger a las mujeres embarazadas y lactantes de la fatiga que conlleva el trabajo nocturno y las horas extraordinarias, así como a concederles el tiempo necesario para realizar los referidos controles.

La aludida Recomendación, por lo que se refiere al trabajo nocturno, señala -en su disposición 6.4- que una mujer embarazada o lactante no debe estar obligada a realizar dicho trabajo cuando un certificado médico establezca que ello es incompatible con su estado. Con esta disposición, la Organización Internacional del Trabajo cambia la orientación que, hasta entonces, había asumido en la materia. La Recomendación precedente (R.95), adoptada en 1952, prohibía a las mujeres embarazadas y lactantes todo tipo de trabajo nocturno y horas extraordinarias. Esta prohibición sigue los lineamientos del Convenio sobre trabajo nocturno (C. 89), adoptado en 1948 y que excluye a las trabajadoras de empresas industriales del trabajo nocturno. Con el paso del tiempo, la organización reconoce -como apuntamos en el Capítulo I- que este tipo de prohibición discrimina a las mujeres y, más que protegerlas, las perjudica. Así, en 1990 adopta un protocolo complementario al Convenio 89 (P. 89), cuyo fin no es otro que atenuar las prohibiciones y otorgar mayor flexibilidad al referido Convenio. No obstante, las variaciones y excepciones del Protocolo no son aplicables al período que precede y sigue al parto. Paralelamente a este protocolo se adoptó, el mismo año, el ya mencionado Convenio sobre trabajo nocturno (C.171). Este instrumento -como se avanzó también- abandona la tendencia proteccionista y, en lugar de prohibir el trabajo nocturno de las mujeres, protege a todos los trabajadores de los efectos nocivos de este tipo de trabajo. En su Art.7 establece disposiciones especiales para la protección de la maternidad y la seguridad de las mujeres embarazadas y puérperas. Entre ellas, su numeral primero, apunta que para dichas trabajadoras debe existir alguna alternativa al trabajo nocturno. Como precisa su numeral segundo, estas alternativas son la asignación de un trabajo diurno, la provisión de prestaciones de seguridad social o la prórroga de la licencia de maternidad, siempre que un certificado médico acredite su

necesidad para la salud de la madre o del hijo durante el embarazo o el puerperio. Asumiendo este cambio de perspectiva, la Recomendación 191 brinda a la madre trabajadora una protección flexible, adaptada a sus necesidades, que le permite desempeñar labores en horario nocturno cuando no este contraindicado por un médico.

Sin embargo, son muy pocos los países que han asumido este cambio de orientación respecto al trabajo nocturno de las embarazadas, puérperas y lactantes. De hecho, la prohibición del trabajo nocturno para todas las mujeres sigue vigente en la legislación de Bolivia, Filipinas o Sri Lanka. Otros países prohíben solamente el trabajo nocturno de las mujeres embarazadas, puérperas y lactantes. En Azerbaiyán y Bielorrusia, la prohibición se extiende desde el embarazo hasta que el hijo cumple tres años, mientras en Australia, Albania Chile y Tailandia no se permite el trabajo nocturno a las mujeres embarazadas. Con todo, algunas legislaciones contienen excepciones a esta prohibición. Así, en Argelia y la Yamahiriya Árabe Libia, las mujeres embarazadas y puérperas tienen prohibido el trabajo nocturno, aunque un inspector puede autorizarlo. Tales excepciones se refieren, en algunos ordenamientos internos, a ciertos sectores productivos. Como ejemplo de ello, las trabajadoras embarazadas, puérperas y en período de lactancia, en México, no pueden realizar trabajos nocturnos en establecimientos industriales, comerciales o de servicios después de las 22:00 horas. En Colombia, Croacia, la República Democrática Popular de Lao y Venezuela, las mujeres embarazadas y puérperas no pueden desarrollar trabajos industriales. La prohibición del trabajo nocturno se circunscribe, en ocasiones, al último tramo del embarazo⁶⁰⁰ y a un período de tiempo tras el parto⁶⁰¹. En definitiva, tal prohibición -por lo que se refiere a las trabajadoras embarazadas y/o lactantes- está bastante extendida en las ordenamientos internos.

En cualquier caso, existe un grupo de países en los que asume una política más flexible, acogiendo lo dispuesto en la Recomendación 191 de la OIT. Por ejemplo, la normativa europea sobre el trabajo nocturno de las mujeres embarazadas o lactantes, desarrollada en la referida Directiva 92/85/CEE, obliga -en su Art.7.1- a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para que las trabajadoras embarazadas, puérperas y lactantes no se vean obligadas a realizar un trabajo nocturno durante el embarazo o el período inmediato al parto. Este período será determinado por la legislación nacional en materia de seguridad y salud, no pudiendo

⁶⁰⁰ Así, por ejemplo, en Nicaragua las mujeres gestantes de más de seis meses no pueden realizar trabajos nocturnos. En Vietnam, esta prohibición se inicia al séptimo mes de embarazo y se extiende a las mujeres que se encuentren criando a un hijo menor de 12 meses (OIT, 2010:83).

⁶⁰¹ En Seychelles, una trabajadora a partir de los seis meses de embarazo y hasta los tres meses después del parto no puede realizar labores durante las 22:00h y las 5:00h. En Hungría, el trabajo nocturno está prohibido desde el período del embarazo hasta que el niño cumple un año pero solo para los progenitores solos (OIT, 2010:83).

obligarse -aún fuera de este período- a ninguna trabajadora embarazada, puérpera o lactante a realizar este tipo de trabajo cuando un certificado médico dé fe de su necesidad para garantizar la seguridad o la salud de la trabajadora afectada. En estos casos, las mujeres deben trasladarse a un trabajo diurno y, si no fuera posible, otorgarle una dispensa o una prolongación del período de maternidad (Art. 7.2). La mayor parte de los países miembros de la UE adoptan una normativa flexible en este sentido, en la que, en lugar de prohibir el trabajo nocturno de las embarazadas, puérperas y lactantes, se señala que estas no deben estar obligadas a trabajar durante la noche o en horas extraordinarias. Otro ejemplo de legislación flexible es el japonés, donde las madres pueden solicitar no trabajar de noche si están ocupándose de un hijo en edad preescolar⁶⁰².

En organización del tiempo de trabajo tienen especial relevancia las horas extraordinarias. Aunque la Recomendación 191 no prevé nada al respecto, su predecesora (R.95) prohíbe a las mujeres embarazadas y lactantes desempeñarse en este régimen (disposición 5.1). La legislación interna es disímil, algunos ordenamientos prohíben las horas extraordinarias de las embarazadas y lactantes, mientras otros simplemente señalan que no tienen obligación de hacerlas. Por lo general, se prohíben las horas extraordinarias a las mujeres embarazadas y puérperas. Así ocurre en Bélgica, Chile, Guinea Ecuatorial, México, Panamá y Polonia. En Afganistán, la prohibición se extiende a las mujeres embarazadas y a las que tienen hijos menores de dos años. En Vietnam, por su parte, las trabajadoras no pueden hacer horas extraordinarias a partir del séptimo mes de embarazo y hasta que su hijo tenga un año (OIT, 2010:84). En algunos casos, la prohibición vinculada al cumplimiento de cierta edad abarca a los padres. De este modo, la legislación de Tayikistán prevé que las mujeres embarazadas y las familias monoparentales con hijos menores de tres años no podrán realizar horas extraordinarias, ni podrán trabajar los fines de semana o días festivos, ni viajar por motivos profesionales. Aunque en menor proporción, también existen ordenamientos con disposiciones más flexibles, en los que, aunque se permite, no es una obligación hacer horas extraordinarias. Así ocurre, por ejemplo, en Paraguay, donde solo se prohíben las horas extraordinarias a las mujeres embarazadas y lactantes cuando estas representan un riesgo para su salud. Sin embargo, en los casos en que la legislación es flexible, es común que se limite el número de horas o se condicione su realización al consentimiento de la trabajadora. En la República de Corea, las mujeres embarazadas no pueden asumir horas extraordinarias, si bien pueden hacerlo las madres lactantes. Tales horas se limitan a dos para aquellas madres con hijos menores de un año. En Mongolia, por su parte, las mujeres embarazadas, las que tienen hijos menores de ocho años y

⁶⁰² Así lo disponen los arts. 16-2 y 16-3 del “Act on the Welfare of Workers Who Take Care of Children or Other Family Members Including Child Care and Family Care Leave”, adoptada en 1991.

los padres solos con hijos menores de 16 años, sólo pueden trabajar en horas extraordinarias, en horario nocturno o realizar viajes por motivos profesionales con su consentimiento (OIT, 2010:85).

La trabajadora embarazada, como señalamos, requiere de horarios que le permita asistir a los controles médicos que tal situación exige. La Recomendación 191 reconoce esta necesidad y la faculta a ausentarse de su trabajo para realizar tales controles, siempre y cuando lo haya notificado previamente al empleador (disposición 6.6). Este tipo de permiso es poco habitual en países de África, Asia, América Latina y Oriente Medio. No obstante, ciertas legislaciones internas regulan la posibilidad de ausentarse del trabajo para efectuar los referidos controles prenatales. Así, por ejemplo, en Vietnam, las mujeres embarazadas tienen derecho a cinco días de baja remunerada para los exámenes prenatales, mientras, en Cuba, el período se amplía a seis días o a doce medias jornadas de permiso remunerado para recibir tratamiento médico y dental durante el embarazo. La legislación cubana establece un plazo no superior a 34 semanas durante el cual la trabajadora puede disponer de un día de permiso remunerado al mes para controles médicos regulares durante el embarazo o para acudir al pediatra después del parto. Las mujeres embarazadas también disponen de un permiso remunerado para exámenes médicos en Alemania, Dinamarca, Irlanda, Malta y los Países Bajos, entre otros países. Asimismo, de acuerdo con el Art.9 de la reiterada Directiva 92/85/CEE, los Estados miembros han de tomar las medidas necesarias para que las trabajadoras embarazadas disfruten de un permiso remunerado que les permita realizar los exámenes prenatales, siempre que estos exámenes tengan lugar durante el horario de trabajo. Austria, Bélgica, Bulgaria, España, Eslovaquia, Finlandia y Noruega han incorporado a sus legislaciones esta disposición.

3.2.4.2. Prevención de riesgos derivados del trabajo peligroso e insalubre

Los cambios biológicos y psicológicos que experimenta la trabajadora durante el embarazo y la lactancia hacen que su estado de salud sea especialmente vulnerable a cualquier estímulo negativo en el lugar de trabajo, más aún cuando su labor se desarrolla en condiciones peligrosas e insalubres. En estos casos, deben extremarse las medidas de prevención de los potenciales efectos nocivos de estas condiciones. El Convenio 183 y la Recomendación 191 instan a los Estados -en su Art.3 y disposición 6 respectivamente- a adoptar medidas que eviten, a la futura madre o mujer puerpera y a su hijo recién nacido, los efectos de condiciones laborales peligrosas e insalubres.

En este sentido, la Recomendación 191 -en su disposición 6- exhorta a los Estados a tomar medidas para que las futuras madres y sus hijos no se vean afectados por las referidas

condiciones. Tales medidas implican, por un lado, la eliminación de cualquier riesgo a través de la adaptación de las condiciones de trabajo y, por otro lado, cuando dicha adaptación no sea posible, mediante el traslado a otro puesto de trabajo -sin pérdida de salario-. Ante la inviabilidad de estas dos opciones, la Recomendación propone que se otorgue a la trabajadora, de conformidad con la legislación y la práctica nacional, una licencia remunerada (disposición 6.2). El contenido de esta disposición contrasta con lo establecido en la Recomendación que le precede, donde se prohíbe expresamente el empleo de una mujer en trabajos peligrosos para su salud o la de su hijo durante el embarazo, en los tres meses posteriores al parto y en el período de lactancia. Así pues, el instrumento más reciente de la OIT -la Recomendación 191- ofrece una protección más flexible y adaptada a las necesidades de la trabajadora.

Los ordenamientos internos recogen con frecuencia, como señala la Recomendación 191, la necesidad de realizar una evaluación previa que establezca con precisión los riesgos que un determinado trabajo puede tener para la salud de las trabajadoras embarazadas y sus hijos, o para todas las mujeres. Así, en Bélgica, el empleador -en colaboración con un médico especializado en salud ocupacional y el servicio público de seguridad e higiene- debe evaluar la naturaleza, grado y permanencia de los factores de riesgo derivados de las condiciones de trabajo y su incidencia en las trabajadoras embarazadas o lactantes. Procedimientos similares se exigen también en Dinamarca y en Hungría (OIT, 2010:87). En contraposición, existen Estados que asumen un enfoque similar al mantenido en la Recomendación 95, prohibiéndose totalmente el empleo de mujeres embarazadas en puestos clasificados como peligrosos. Así ocurre en Albania, República de Corea, República Dominicana, Macedonia, México y Tanzania.

En ocasiones, esta prohibición se extiende a todas las trabajadoras. En Cuba, por ejemplo, todas las mujeres en edad de procrear tienen prohibido el trabajo en actividades o puestos de trabajo que afecten a su función reproductiva o al discurrir normal del embarazo. Burkina Faso también prohíbe que las mujeres realicen trabajos que puedan afectar a sus funciones reproductivas, mientras Costa Rica las priva de ocupaciones que sean física o moralmente insalubres, pesadas o peligrosas. (OIT, 2010:87). No obstante, excluir a todas las mujeres de estos trabajos, catalogándolas como madres potenciales, es discriminatorio, representando -como se ha apuntado- un retroceso en materia de igualdad de género, incompatible, por lo demás, con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Así las cosas, la Recomendación 191 procura que se adopten medidas para que cualquier trabajo que conlleve riesgos no constituya un obstáculo para la maternidad de la mujer y viceversa. No sorprende, por lo tanto, que la mayor parte de los

ordenamientos internos -en lugar de instaurar prohibiciones absolutas- protejan a las mujeres embarazadas o lactantes de los riesgos en el lugar de trabajo mediante la eliminación de tales riesgos, la adaptación de las condiciones de trabajo o el traslado de puesto de trabajo. Siempre que ninguna de estas opciones sea factible, la trabajadora tendrá derecho a una licencia remunerada.

Islandia es uno de los países que cumplen lo dispuesto por la Recomendación 191, respecto a la prevención de riesgos laborales mediante la adaptación de las condiciones de trabajo. En los supuestos en los que la evaluación de las condiciones de trabajo determina que existe peligro para la seguridad y la salud de una mujer embarazada, puérpera o lactante, su empleador está obligado a modificar temporalmente sus condiciones y/o horarios de trabajo⁶⁰³. La legislación francesa, por su parte, es significativa a este respecto, pues obliga a los empleadores a evaluar cualquier riesgo que en el lugar de trabajo pueda influir en la seguridad o la salud de los trabajadores y definir las medidas a adoptar. En el caso de las mujeres embarazadas y lactantes, se refuerza la supervisión médica del especialista en salud ocupacional y, ante la exposición a un riesgo, el empleador debe trasladarlas temporalmente a un puesto más seguro⁶⁰⁴. El traslado es, en efecto, la respuesta habitual al peligro y, en algunos Estados, la legislación reconoce que dicho traslado no puede entrañar la pérdida de prestaciones o remuneración. Así lo hace la legislación de Bielorrusia, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Chile, Gabón, Irán, Islandia, Italia, Seychelles, Sudáfrica, Uzbekistán y Vietnam . Ante la imposibilidad de estos traslados o adaptación de las condiciones de trabajo, países como Croacia, Finlandia, Lituania, República Dominicana, Suecia y Uruguay reconocen el derecho de la trabajadora a una licencia remunerada. En Luxemburgo, las mujeres forzadas a tomar una licencia -ante la imposibilidad de reubicarlas en otro puesto de trabajo- tienen derecho a la remuneración total de ese período y su financiación corre a cargo de la seguridad social⁶⁰⁵, lo que implica reconocer que el empleador no es el único responsable de costear el traslado. En otros países, la inexistencia de otro trabajo que se adapte a la mujer embarazada o lactante deriva en una remuneración de la licencia por debajo del salario habitual. En el caso de Portugal, las trabajadoras reciben el 65% de su sueldo siempre que una certificación médica acredite que han de tomarse una licencia para evitar riesgos⁶⁰⁶. En un pequeño número de

⁶⁰³ Así se encuentra dispuesto por el art.11 del “*Act on Maternity/Paternity Leave and Parental Leave*” de Islandia.

⁶⁰⁴ Disposiciones L1225-7, L1225-9, L1225-10, L1225-12, L 1225-13, L1225-14, L1225-15 del “*Code Du Travail* ” (en su versión consolidada el 14 de octubre 2013).

⁶⁰⁵ Así lo dispone el “*Labour Code*” de Luxemburgo, disposiciones L334-3, L334-4.

⁶⁰⁶ Así se encuentra establecido en el Art. Art.62(3) del Código de Trabajo de Portugal.

países, entre ellos Guinea, Irlanda y Seychelles, la imposibilidad de ocupar otro puesto obliga a las mujeres a coger una baja por enfermedad.

La recomendación 191, en su disposición 6.3, insta también a los Estados a tomar medidas para que, ante trabajos especialmente penosos, las mujeres embarazadas, puérperas y lactantes tengan derecho a la adaptación de las condiciones de trabajo, a un traslado o –si estas opciones no son posible- a una licencia remunerada. Se consideran trabajos especialmente penosos: aquellos que implican levantar, cargar, empujar o tirar de cargas manualmente, que expongan a agentes biológicos, químicos o físicos que puedan ser peligrosos para las funciones reproductivas, que exijan un particular sentido del equilibrio y, en último término, que exijan permanecer sentada o de pie durante largos períodos o expongan a temperaturas extremas o a vibraciones. En materia de implementación, la mayor parte de los países prohíben a las mujeres embarazadas, especialmente durante la última fase del embarazo, los trabajos penosos que obliguen a levantar, cargar, empujar o tirar de cargas manualmente. También es habitual que esta prohibición se prolongue durante cierto período, una vez la mujer ha retomado su trabajo y, especialmente, si ha optado por la lactancia. No obstante, algunos Estados mantienen ciertas restricciones respecto a las mujeres embarazadas y madres recientes. Entre ellos, puede citarse el caso de Albania, Alemania, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, República Centroafricana, Guinea, Irlanda, Italia, Madagascar, Níger o Senegal (OIT, 2010:89).

Los trabajos que implican la exposición a ciertos agentes biológicos, químicos o físicos han derivado, por lo general, en una legislación especial. En Bélgica, por ejemplo, las embarazadas y las madres lactantes no pueden estar expuestas a agentes químicos como el plomo y el mercurio, ni a riesgos biológicos como los derivados de ciertas bacterias y virus. Además, no pueden trabajar en puestos en los que se expongan a radiaciones ionizantes⁶⁰⁷. Entre los países que protegen a las mujeres embarazadas y/o madres lactantes de agentes biológicos, químicos y físicos figuran Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Francia, Irlanda y Malta. y Moldavia. En cualquier caso, la configuración de estas normas varía de país en país. Las divergencias surgen, por un lado, respecto a los agentes frente a los que se ofrece protección y, por el otro, en cuanto a los sujetos protegidos. Así, por lo que se refiere a los agentes contaminantes, existen países con normas en los que se especifican taxativamente. En Suecia se protege a las embarazadas de la exposición al plomo, mientras en países como Vietnam se brinda protección a todas las mujeres frente a “sustancias tóxicas” susceptibles de afectar a la reproducción⁶⁰⁸. Burkina Faso, por su parte, les prohíbe trabajar en lugares donde –entre otros

⁶⁰⁷ El ordenamiento belga así lo prevé en el “*Royal Decree concerning Maternity Protection*” § N2.

⁶⁰⁸ Así lo prevé el “*Labour Code 1994*”, disposiciones §§113(1), 115.

procesos- se fabrique cerusa o se utilice pintura con dicho químico, se almacenen carne, despojos y desperdicios de animales carneados, se fabriquen cloruros alcalinos o se aplique a la fruta un tratamiento insecticida con tricloruro de nitrógeno o con acetileno o etileno. No obstante, la legislación expresamente señala que esta lista no es exhaustiva, por lo que otros agentes biológicos, químicos y físicos pueden considerarse peligrosos aunque no se mencionen⁶⁰⁹.

El derecho laboral en la mayor parte de los Estados protege a los trabajadores de la radiación, si bien de modo muy diverso. Por lo general, la legislación ampara a todas las mujeres en edad de procrear y, especialmente, a las mujeres embarazadas y madres lactantes. En México, por ejemplo, se limitan los niveles de dicha radiación y se prohíbe que las embarazadas manipulen, transporten o almacenen sustancias teratogénicas o mutagénicas, así como aquellas que utilicen xileno o benceno⁶¹⁰. También la legislación argentina, eslovaca, española, irlandesa, israelí, polaca, rusa y tunecina protege a las embarazadas y/o las madres lactantes frente a la radiación.

Con todo, sólo un pequeño número de países salvaguarda a las mujeres embarazadas de ocupaciones que requieren un particular sentido del equilibrio. Por ejemplo, en Colombia, no pueden realizar trabajos que impliquen subir escaleras o manejar maquinaria pesada, ni que conlleven procedimientos peligrosos⁶¹¹. Australia, Croacia y Polonia mantienen restricciones similares para las embarazadas y/o las madres lactantes en los trabajos que se realicen en alturas o en andamios. En Tailandia, estos trabajos están prohibidos para todas las mujeres. Respecto a las ocupaciones que exigen esfuerzos físicos inusuales como permanecer sentado o de pie prolongadamente, la exposición a temperaturas extremas o a vibraciones, son escasos los ordenamientos que contemplan estas situaciones. Entre ellos se encuentran los de países como México, Bélgica, Alemania, Chile, Francia, Israel, República Democrática Popular Lao, Letonia, Mauricio, Paraguay, Rumania y Tailandia.

La Unión Europea, en su “Directiva 92/85/CEE del Consejo de 19 de octubre de 1992 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el

⁶⁰⁹ Así se encuentra previsto en el ordenamiento de Burkina Faso por la “*Order respecting the employment of women and pregnant women: Schedule A and Schedule B*”.

⁶¹⁰ Así lo establece el art.154 de la “Regulación Federal sobre Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el trabajo”, el art.7 de la “Norma Oficial Mexicana que establece los límites biológicos máximos permisibles de disolventes orgánicos en el personal ocupacionalmente expuesto” y el art.5.4 de la “Norma Oficial Mexicana No. NOM-012-STPS-1999, relativa a la seguridad y las condiciones de higiene en las empresas que producen, utilizan, manipulan, almacenan o transportan productos generadores de radiaciones ionizantes”.

⁶¹¹ Así lo dispone la “Resolución No.2400 de 1979 del ministerio del trabajo y la seguridad social por la que se establecen disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo”, en su art.700.

trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia”, protege a las trabajadoras embarazadas y lactantes de los trabajos peligrosos e insalubres. Sus disposiciones son muy detalladas, abarcando prácticamente todos los aspectos de la protección previstos en los instrumentos más recientes de la OIT.

3.2.4.3. La garantía del derecho a la lactancia

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconocen y promueven internacionalmente el derecho a la lactancia⁶¹². La OMS recomienda la lactancia natural y exclusiva durante al menos seis meses y la continuación de la lactancia mixta -complementada con la alimentación apropiada- hasta los dos años o más (OMS, 2001:04). No obstante, la falta de apoyo en el lugar de trabajo determina, generalmente, que las mujeres dejan de amamantar antes del período recomendado.

La práctica de la lactancia contribuye a la salud, tanto de la madre como del hijo y reviste particular importancia en aquellos países donde la carencia de agua supone un riesgo para el bebé. Además de los beneficios que aporta a la madre y al niño⁶¹³, la lactancia puede ser ventajosa -aún indirectamente- para los empleadores. En este sentido, Earle (1999:208) advierte que, a largo plazo, las mujeres que combinan el trabajo y la lactancia utilizan menos tiempo de trabajo para cuidar a sus enfermos⁶¹⁴. Esta afirmación la sostienen también los estudios comparativos de Cohen, Mrtek y Mrtek (1995:153), cuyos resultados demuestran que las mujeres que amamantan a sus bebés son menos propensas a ausentarse del trabajo debido a enfermedades de estos y que, en los casos en que efectivamente se ausentan, estas ausencias son menos prolongadas que las de aquellas madres que no lactan a sus hijos. Para estos autores, por lo tanto, la lactancia materna no es un obstáculo para la productividad⁶¹⁵. Muy al contrario,

⁶¹² La OMS y el UNICEF han establecido la recomendación global sobre salud pública sobre la lactancia exclusiva hasta los seis meses para lograr un óptimo desarrollo y salud del niño.

⁶¹³ Para conocer más acerca de estos beneficios véase Paul, J. (2004), *“Healthy beginnings: Guidance on safe maternity at work”* (Ginebra, OIT) y OMS (2001) “Resolución WHA54.2 de 18 de mayo de 2001: Nutrición del lactante y del niño pequeño” (Este último, disponible en: http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA54/sa54r2.pdf - última consulta 16 de junio de 2014).

⁶¹⁴ En este sentido, los estudios de Cohen, Mrtek y Mrtek (1995:149) señalan que los bebés que han sido alimentados con leche materna, en lugar de fórmula, en los primeros 5-6 meses de vida, gozan de salud más robusta. Estos autores afirman que este tipo de alimentación, disminuye la incidencia de enfermedades gastrointestinales y otitis, enfermedades muy comunes entre los bebés y que, si no se tratan, pueden implicar hospitalización. Casi la mitad de las mujeres trabajadoras que han sido madres se reincorporan al trabajo cuando sus niños aun están en esa primera etapa de la lactancia, por lo que, la continuación de la lactancia materna luego de regresar al trabajo tiene consecuencias importantes para la salud infantil. Debido a que las enfermedades de los niños son una causa frecuente de ausentismo para las madres trabajadoras, los programas destinados a mejorar la salud también reducen el ausentismo de las madres.

⁶¹⁵ Esto se observa, por ejemplo, en el Departamento de Energía y Agua de Los Ángeles, donde se ofrece un programa exhaustivo para facilitar a las trabajadoras la lactancia materna. Este incluye salas de lactancia adecuadas y horarios flexibles para amamantar. Desde su introducción, las solicitudes de atención médica

ayuda a que las mujeres permanezcan en su empleo durante más tiempo, lo que exige que puedan amamantar en el lugar de trabajo. Facilitar esta tarea conlleva unos costos limitados -tanto en términos del tiempo empleado como de la infraestructura necesaria- y puede generar beneficios como mejorar las tasas de retención, reducir los índices de absentismo, incrementar la productividad y optimizar la imagen de la empresa. En definitiva, garantizar a la trabajadora la lactancia tiene importantes repercusiones en la salud materno-infantil y efectos positivos desde el punto de vista empresarial.

La Organización Internacional del Trabajo, sobre la base de estos argumentos, incluye el derecho a la lactancia en los instrumentos relativos a la protección de la maternidad. El Convenio 3, de 1919, reconoce el derecho de la trabajadora puérpera a dos descansos diarios -de un mínimo de 30 minutos- para amantar a su hijo y, posteriormente, el Convenio 103, adoptado en 1952, y el Convenio 183, de 2000, autorizan descansos para la lactancia. No obstante, estos dos últimos instrumentos introducen mayor flexibilidad, permitiendo que sea la legislación nacional la que determine la frecuencia y duración de estos descansos (Art. 5.1 del Convenio 103 y Art. 10 del Convenio 183). El más reciente de estos instrumentos pone a disposición de la trabajadora la posibilidad de conmutar las interrupciones diarias por una reducción del tiempo de trabajo (Art. 10.1). Independientemente de la modalidad que la trabajadora escoja para ejercer el derecho a la lactancia -mediante descansos diarios o la reducción de jornada-, este tiempo ha de ser computado como horas trabajadas y, como tal, ha de ser remunerado (Art. 10.2).

En materia de implementación el derecho a la lactancia es uno de los más extendidos. Más del 65% de los países del mundo tiene algún tipo de legislación que confiere este derecho. No obstante, no puede obviarse que una cuarta parte de los ordenamientos internos -sobre todo en Asia, América Latina y el Caribe- no recogen la posibilidad de lactar en lugar de trabajo⁶¹⁶. Entre los países que regulan este derecho, el período de tiempo reconocido no suele ser inferior a una hora, repartida en dos interrupciones de 30 minutos. Entre ellos puede citarse a Argentina, Botsuana, Colombia, Egipto, El Salvador, Guatemala, Honduras, Japón, Yamahiriya Árabe Libia, México, Nigeria, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Polonia, República de Corea, Túnez y Venezuela. En otros países, sin embargo, aunque establecen el mismo período de

disminuyeron en un 35 %, un 33 % de las madres primerizas regresen al trabajo antes de lo esperado, la tasa de absentismo se redujo en un 27% y a un 67% de las mujeres le gustaría mantenerse laborando para esta empresa a largo plazo (Cohen, Mrtek y Mrtek, 1995:153).

⁶¹⁶ OIT (2013), “Amamantar en el lugar de trabajo: bueno para las madres, los niños y las empresas”. Sitio oficial de la OIT, opinión y análisis. Derechos laborales. Fecha de publicación: 5 de Agosto de 2013 (Fuente: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS_218725/lang-es/index.htm -última consulta: 20 de junio de 2014).

tiempo, no precisan su reparto. Este es el caso de Burkina Faso, donde tal período es de una hora y media, y Camerún, Cuba, Ghana, Lesoto, Madagascar, Senegal y Tanzania, en los que se amplía a dos horas. Algunas legislaciones son mucho más flexible, permitiendo interrupciones frecuentes. En Azerbaiyán, las trabajadoras tienen derecho a una pausa -de 30 minutos cada tres horas- hasta que el hijo cumple 18 meses. Similar es la situación en Estonia, Irán, Lituania, Bielorrusia y Moldavia. En estos dos últimos, el derecho a la lactancia se extiende hasta los tres años del niño. En general, cuando las trabajadoras están autorizadas a hacer interrupciones frecuentes, su duración no excede los 30 minutos. Sin embargo, existe un número reducido de países donde la legislación permite varias interrupciones de duración considerable. Así, por ejemplo, las lactantes búlgaras, rumanas, portuguesas y somalíes cuentan con dos descansos de una hora hasta que el niño alcance -dependiendo del país- los ocho meses o el año. En Bélgica, el número de interrupciones para la lactancia se determina en proporción a las horas de trabajo. De este modo, la mujer que trabaja un mínimo de cuatro horas al día tiene derecho a una interrupción de treinta minutos, mientras que las jornadas laborales de al menos siete horas y media permite dos descansos de media hora⁶¹⁷. El número de interrupciones o su duración también puede depender de la edad del niño. En Hungría, donde el derecho a la lactancia se extingue a los nueve meses, las madres lactantes tienen derecho a dos horas de interrupciones en los seis primeros meses y a una hora en los cuatro meses restantes⁶¹⁸. Igualmente, en Gabón y en Mongolia, tales interrupciones no superan las dos horas durante los seis primeros meses y los seis meses restantes se reducen a una hora.

La modalidad más deseable, al adaptarse mejor a las necesidades de la trabajadora, es aquella que le permite distribuir las interrupciones de lactancia. En los Países Bajos, estas interrupciones se realizan con la frecuencia que las mujeres consideren necesaria, siempre que no excedan la cuarta parte del horario de trabajo. Este derecho se extiende hasta que el hijo cumple los nueve meses⁶¹⁹. En Irlanda, por su parte, se puede optar por interrumpir la actividad para lactar o reducir el horario de trabajo durante 26 semanas. Respecto a la primera opción, la trabajadora tiene derecho a un descanso de 60 minutos, dos descansos de 30 minutos, tres descansos de 20 minutos o a cualquier posibilidad que haya acordado con el empleador⁶²⁰. Otra

⁶¹⁷ Así se encuentra previsto en el art.5.6 del “*Royal Decree Rendering compulsory Collective Agreement N° 80*” (Fuente: *website of the Belgian Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue*. Disponible en: <http://www.employment.belgium.be/home.aspx> - última consulta 16 de junio de 2014).

⁶¹⁸ Así lo dispone el “*Labour Code*” húngaro en su previsión 55(1)(e).

⁶¹⁹ La “*Working Time Act*”, normativa encargada de regular el tiempo de trabajo en los Países Bajos, desarrolla estas previsiones en sus disposiciones 4:8.1-3.

⁶²⁰ Así lo disponen las regulaciones contenidas en la “*Maternity Protection Act*” adoptada en Irlanda -disposición 15B-, sección “*Maternity Protection (Protection of Mothers who are Breastfeeding) Regulations 2004*” (§2-4).

modalidad flexible es aquella que permite a las mujeres una reducción diaria de las horas de trabajo que, tal como lo dispone la Recomendación 191 en su disposición 8, puede disfrutarse al comienzo o al final de la jornada. Muchos países han implementado esta reducción, posibilitando a la lactante retrasar el horario de entrada o adelantar la hora de salida de su jornada laboral. Así lo ha hecho Chile, donde se permite que la trabajadora acuda al trabajo una hora más tarde de lo habitual o salga de él una hora antes para amamantar a un hijo menor de 2 años⁶²¹. En Chipre, Estonia, Lituania, Noruega y Rusia existen legislaciones similares. En España, para finalizar, las mujeres pueden optar entre realizar dos pausas hasta que el niño tenga nueve meses o recortar su horario de trabajo en media hora⁶²².

Estas interrupciones -tal como estipulan el Convenio 103 (Art.5.2) y el Convenio 183 (Art. 10.2)- han de ser remuneradas como tiempo de trabajo. Así lo hacen más de dos tercios de los países recogidos en la base de datos de la Organización Internacional del Trabajo e, incluso, algunos en los que la licencia de maternidad no es remunerada, dichas interrupciones lo son⁶²³. No obstante, ciertos Estados no satisfacen los mínimos establecidos en los instrumentos internacionales, pues las pausas para la lactancia no se remuneran igual que las horas de trabajo. Como ejemplo de ello, en Suiza, estas pausas se pagan a razón del 100 por ciento del salario si se realizan en el lugar de trabajo, mientras que cuando se realizan en casa suponen el 50 por ciento⁶²⁴. Esto contradice la letra del Convenio 183, en la que se especifica que -independientemente del modo en que se disfrute el derecho a la lactancia- el tiempo empleado ha de ser contabilizado como tiempo de trabajo y remunerarse en consecuencia (OIT, 2010:93). Otro caso especialmente llamativo de incumplimiento es Noruega. Aunque en este país, la ley prevé un período sustancial de licencia de maternidad/parental, no se remunera el derecho a la lactancia. Para evitar estas infracciones e impedir, al mismo tiempo, que los costos de la remuneración recaigan en el empleador, debería ser la seguridad social quien se hiciese cargo de ellos. Así esta previsto en la normativa belga, donde la ejecución del contrato de trabajo se suspende durante las referidas interrupciones y, en consecuencia, su remuneración no

⁶²¹ En Chile, es el Código Del Trabajo, en su art. 206, el que permite a la madre escoger el momento en que prefiere disfrutar del tiempo para la lactancia.

⁶²² La legislación española, así lo prevé en el art.37.4 del “Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”.

⁶²³ Este es el caso en el ordenamiento de Lesoto, donde la trabajadora lactante tiene derecho a interrupciones remuneradas de hasta una hora diaria durante los seis meses siguientes a su regreso al trabajo tras la licencia de maternidad. En Papúa Nueva Guinea, las trabajadoras disfrutaban de un sistema similar, solo que se divide el descanso en dos descansos de media hora, se contabilizan como horas de trabajo por lo que no pueden implicar reducción del salario. (OIT, 2010:93)

⁶²⁴ Así se encuentra dispuesto por el ordenamiento suizo en la “*Ordinance No. 1*” del 2000 § 60.

corresponde al empleador, sino a los sistemas de seguro de enfermedad y de indemnización, obligados a costear el 82% del pago⁶²⁵.

La duración del derecho a la lactancia es un elemento importante que ha de ser analizado. En este sentido, algunas legislaciones no establecen límites a tal duración, mientras otras la restringen a un período mínimo de seis meses, alcanzando -en algunos casos- los dos años. Dentro del primer grupo puede citarse la legislación de Costa Rica, Guinea Ecuatorial, México, Nigeria, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Suecia y Tanzania. Sin embargo, los Estados -por lo general- fijan un tiempo máximo de disfrute del derecho a la lactancia. Por ejemplo, en Botsuana, Colombia, Mauricio y Zimbabue, este derecho expira cuando el niño cumple seis meses, ampliándose a siete meses en Bélgica y a nueve en Ecuador. No obstante, algunos ordenamientos extienden este derecho a dieciocho meses, dos años e, incluso, más tiempo. Así ocurre en Azerbaiyán, Bielorrusia, Chile, Egipto, Estonia, Irán, Letonia, Yamahiriya Árabe Libia, Moldava, Rusia y Uzbekistán, mientras en Guatemala se dilata hasta los tres años.

Las normas de la Organización Internacional del Trabajo establecen como únicas titulares del derecho a la lactancia a las trabajadoras, lo que no ha impedido que algunos Estados hayan prolongado el ámbito subjetivo, abarcando a los padres y otras personas, en los supuestos de lactancia artificial o mixta. Así, en Estonia, toda persona que esté criando un niño menor de 18 meses tiene derecho a realizar interrupciones de al menos 30 minutos, cada tres horas⁶²⁶. En Mongolia, las trabajadoras y los padres solos que tengan un niño tienen derecho a interrupciones adicionales para cuidarlo o alimentarlo⁶²⁷. En Italia, los padres adquieren tal derecho, si las madres no lo hacen⁶²⁸.

Las normas internacionales para la protección de la maternidad adoptadas más recientemente permiten mayor flexibilidad en el disfrute del derecho a la lactancia, lo que facilita la satisfacción de las necesidades de las trabajadoras. En tal sentido, la Recomendación 191 prevé la posibilidad de adaptar el número y la duración de las interrupciones para la lactancia siempre que un certificado médico acredite su necesidad (disposición 7). Como

⁶²⁵ Así lo dispone el ordenamiento belga mediante el Art.3 del “*Royal Decree Rendering compulsory Collective Agreement N° 80*” y el Art.223 del “*Royal Decree to Execute the Act Respecting Compulsory Sickness and Indemnity Insurance Scheme*” (Fuente: Sitio web del servicio público federal de empleo, trabajo y dialogo social de Bélgica. Acceso a través de: <http://www.employment.belgium.be/home.aspx> - última consulta: 16 de junio de 2014).

⁶²⁶ Así se encuentra establecido en el “*Working and Rest Time Act*” (§18.1-3) de Estonia.

⁶²⁷ Estas interrupciones adicionales se encuentran previstas en las disposiciones 103(1)(2) del “*Labour Law*” de Mongolia.

⁶²⁸ En Italia, es el “*Legislative Decree No. 151*” de 2001, en su disposición 39, la norma que permite la transferencia de este derecho al padre cuando no sea utilizado por la madre.

ejemplo de ello, el empleador colombiano está obligado a conceder períodos de descanso más frecuentes a los estipulados por la ley -dos interrupciones de 30 minutos cada una- en los supuestos en los que la trabajadora presente tal certificado⁶²⁹. La duración de estas interrupciones se acrecienta cuando no se trata de un solo hijo. En estos supuestos, la legislación de Estonia posibilita que trabajadoras con hijos que no superen los dieciocho meses disfruten de una hora -en lugar de 30 minutos- para la lactancia⁶³⁰. En Azerbaiyán y Moldavia, la legislación es similar. Asimismo, las pausas para lactar se amplían cuando el lugar de trabajo no cuenta con instalaciones para este fin. En Venezuela, tales pausas pasan de 30 minutos a una hora⁶³¹.

Precisamente, la existencia de instalaciones de lactancia en el lugar de trabajo es un elemento clave para facilitar a las madres o padres compatibilizar la función vital de la alimentación al recién nacido con el trabajo productivo. Se entiende que estas instalaciones han de ser cómodas y privadas para extraer la leche, han de contar con un refrigerador para conservarla y un ambiente limpio y sano. La Recomendación 191 fomenta su establecimiento, exhortando -en su disposición 9- a los Estados a adoptar las medidas necesarias. La tercera parte de los países registrados en la base de datos de la OIT incluyen en sus legislaciones disposiciones sobre la materia, si bien existen significativas diferencias entre ellos. En Eslovenia, por ejemplo, se obliga a los empleadores a que ofrezcan salas adecuadamente equipadas con camas para las embarazadas y para las madres lactantes⁶³², mientras en Colombia deben establecer una sala para la lactancia o un lugar adecuado para el cuidado de los niños, en locales adyacentes al lugar de trabajo⁶³³. Bélgica, Costa Rica, Filipinas, Letonia, Nicaragua y Níger poseen una regulación similar. Aunque es particularmente importante que las trabajadoras dispongan de instalaciones de este tipo, es frecuente que no tengan condiciones higiénicas adecuadas. En consecuencia, las madres lactantes pueden verse obligadas a escoger entre dejar de amamantar a sus hijos antes de lo recomendado o usar las instalaciones disponibles, aunque no sean satisfactorias. Con todo, la práctica más reciente muestra que estos problemas se están tratando de solventar.

En todo caso, la Recomendación precedente -Recomendación 95- era más precisa respecto a la constitución de estas instalaciones, sobre todo en referencia a su financiación. En

⁶²⁹ Así se encuentra dispuesto en el Art. 238(1)(2) del el Código del Trabajo de la República de Colombia.

⁶³⁰ La “*Working and Rest Time Act*” de Estonia así lo dispone en sus disposición 18.1-3.

⁶³¹ Así se encuentran fijadas en Ley Orgánica del Trabajo, los trabajadores y las trabajadoras, art.393.

⁶³² El ordenamiento de Eslovenia prevé estas especificaciones en la disposición 75 de “*Rules on requirements regarding the ensuring of safety and health of workers*”.

⁶³³ De este manera se encuentra previsto en el art.328 del Código del Trabajo de la República de Colombia.

concreto, la disposición 3.2 exhortaba a los Estados a tomar las medidas necesarias para proceder a su organización, priorizando su establecimiento en ubicaciones externas al lugar de trabajo. Adicionalmente, la disposición incide en la necesidad de que su financiación, o al menos subvención, recaiga -en la medida de lo posible- en la colectividad o en un sistema de seguro social obligatorio. En la práctica, sin embargo, es habitual que el costo de estas instalaciones lo asuma el empleador. En Camboya, por ejemplo, los directores de empresas con un mínimo de 100 trabajadoras están obligados a establecer una sala para la lactancia y un servicio de guardería. En los supuestos en que la empresa no puede instalar dicho servicio para niños mayores de 18 meses, el empleador correrá con los gastos derivados de la ubicación de estos niños en otras guarderías⁶³⁴. De modo similar, los empleadores brasileños que tengan a su cargo un mínimo de 30 empleadas deben posibilitarles una guardería durante la jornada de trabajo o reembolsar a las lactantes -en el marco del convenio colectivo- los gastos en concepto de cuidado de los hijos⁶³⁵. La realidad en Guatemala, Honduras, Paraguay, Venezuela es parecida, aunque en estos países los empleadores no pueden costear los cuidados infantiles fuera del lugar de trabajo, estando obligados a establecer instalaciones al efecto. Así pues, el hecho de hacer depender el establecimiento de instalaciones para la lactancia y servicios de guardería del número de trabajadoras empleadas puede desincentivar la contratación de mujeres. Para evitar esta potencial discriminación, países como Ecuador obligan a los empleadores a disponer de este tipo de instalaciones y servicios siempre que su plantilla supere a los 50 trabajadores, ya sean hombres o mujeres⁶³⁶. Obligaciones similares concurren en Francia, la Yamahiriya Árabe Libia y Madagascar.

3.3. Normas conexas para la protección de la maternidad

La Organización Internacional del Trabajo no sólo protege a las trabajadoras en período de gestación, puerperio y lactancia mediante instrumentos específicos. Asimismo, esta protección es objeto de consideración en normas que superan estos ámbitos materiales.

El primero de ellos es el ya referido *Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social* (C. 102), adoptado en 1952. Este instrumento dedica su parte VIII a regular las prestaciones por maternidad, atendiendo -en sus arts. 46 a 52- a la salud de las trabajadoras durante el embarazo y el parto, las prestaciones pecuniarias por maternidad y el acceso general a servicios de salud con carácter preventivo o curativo. Sobre este último aspecto profundiza el

⁶³⁴ Así lo dispone el “*Labour Law*” de Camboya en su disposición 186.

⁶³⁵ De tal manera se encuentra dispuesto por el Código del Trabajo de Brasil, disposición 389 (1).

⁶³⁶ Así lo establece el Art.155 del Código del Trabajo de Ecuador.

Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad (C. 130), adoptado en 1969. Sin incluir disposiciones específicas para la protección de la maternidad, este instrumento obliga a los Estados parte a garantizar la asistencia médica curativa y preventiva a los sujetos protegidos, entre los que se insertan las trabajadoras embarazadas, púerperas y en período de lactancia. En tercer lugar, el *Convenio relativo a las vacaciones anuales pagadas* (C. 132), adoptado en 1970, establece que “...las ausencias del trabajo por motivos independientes de la voluntad de la persona interesada, como enfermedad, accidente o maternidad, serán contadas como parte del período de servicios”(Art.5.4). De este modo, se refuerza la percepción de que las ausencias por maternidad han de ser computadas como tiempo de trabajo.

Asimismo, las referidas trabajadoras son objeto de atención en el *Convenio relativo a la protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno* (C. 136), adoptado en 1971. En su art.11, prohíbe su exposición al benceno y a aquellos productos que lo contengan. En último término, deben tenerse en cuenta la *Recomendación sobre la protección de las mujeres y de los niños contra el saturnismo* (R.4) -adoptada en 1919⁶³⁷- y la *Recomendación sobre el peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador* (R.128) -adoptada en 1967⁶³⁸-. Aunque ambas recomendaciones se refieren de manera puntual a la maternidad de la mujer trabajadora, sus disposiciones complementan a los instrumentos específicos sobre protección de la maternidad. En definitiva, estos instrumentos definen condiciones propicias para un trabajo sin riesgo, si bien es importante que su aplicación no eluda ninguno de los sexos para evitar situaciones de exclusión y discriminación

4. La igualdad de oportunidades y trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares

La división sexual del trabajo, determinada por los roles tradicionalmente asignados a hombres y mujeres, otorga a estas últimas una mayor responsabilidad en las cuestiones

⁶³⁷ Este instrumento establece en su disposición 1ª la prohibición de emplear a mujeres y menores de edad en un conjunto de labores relacionadas con la manipulación de minerales de cinc y de plomo, detalladas en siete literales (a-g). La recomendación justifica esta prohibición en “los peligros que ofrecen para las mujeres, desde el punto de vista de la maternidad, ciertas operaciones industriales, y con el fin de permitir que los niños se desarrollen físicamente..”. En cualquier caso, es pertinente advertir que esta recomendación se encuentra pendiente de revisión. (“Recomendación sobre la protección de las mujeres y de los niños contra el saturnismo (R.4)”, 1919. Ginebra.)

⁶³⁸ La disposición 18 de esta recomendación expresamente prevé que “ninguna mujer debería ser empleada durante un embarazo comprobado por un médico o durante las diez semanas siguientes al parto en el transporte manual de carga si a juicio de un médico calificado este trabajo puede comprometer su salud o la de su hijo”. Esta recomendación también se encuentra pendiente de revisión. “Recomendación sobre el peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador (R.128)”, 1967. Ginebra.).

reproductivas. Estas cuestiones no se limitan, como venimos señalando, a la crianza de los hijos, sino que incluyen otras tareas domésticas y asistenciales como el cuidado de ancianos y enfermos. La mayor parte de estas actividades no remuneradas exigen un importante grado de dedicación, por lo que limitan e, incluso, excluyen a las mujeres del trabajo productivo. En este sentido, las obligaciones domésticas o del “cuidado” constituyen una causa de discriminación, directa e indirecta, contra las mujeres.

La discriminación de la trabajadora casada, con hijos o en estado de gravidez está motivada fundamentalmente por el coste, para los empleadores, del pago de las prestaciones por maternidad y los subsidios familiares contemplados en algunas legislaciones. Además, al verse obligadas con frecuencia a abandonar su trabajo para atender las responsabilidades familiares, las carreras profesionales de las mujeres son más intermitentes que las masculinas. Esta intermitencia es uno de los fundamentos determinantes de la actitud del empleador, para el cual son los hombres y las mujeres solteras quienes tienen un mayor rendimiento laboral (Turner, 1992b:3).

Así las cosas, la igualdad efectiva de hombres y mujeres exige conciliar las tareas domésticas y familiares con el trabajo productivo, una exigencia que ha de compartir la sociedad en su conjunto. En todo caso, esta cuestión es relativamente reciente. A mediados del siglo pasado, momento en el que la Organización Internacional del Trabajo llevo a cabo los primeros esfuerzos normativos para compatibilizar las labores productivas y reproductivas, el enfoque dominante se centraba en “ayudar” a las mujeres a cumplir con sus obligaciones laborales, sin que estas afectaran el bienestar familiar. Bajo esta premisa se adopta, en 1965, la *Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares* (R.123). Por primera vez, un instrumento jurídico trataba de facilitar a las mujeres el desarrollo simultaneo del trabajo y las labores del hogar. Con el paso del tiempo, se llegó a la conclusión de que, al limitar su aplicación a las trabajadoras, sobreentendiéndolas como únicas responsables de las tareas del hogar, se fortalecía y consolidaba la desigualdad. Las transformaciones sociales impulsaron cambios en el mercado laboral, las mujeres empezaron a participar masivamente en el trabajo productivo y –sobre todo en los países más desarrollados- surgieron demandas a favor de una mayor participación de los hombres en la crianza y el cuidado de los hijos. En este escenario, la Organización Internacional del Trabajo se planteó la revisión de esta recomendación. Así, en 1981, adoptó el *Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares* (No.156) y la *Recomendación sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares* (Recomendación 165). Su

enfoque era innovador, pues se reconocía -por primera vez- que el logro de una igualdad plena de hombres y mujeres requería “modificar el papel tradicional del hombre y la mujer en la sociedad y la familia”⁶³⁹.

4.1. La Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares (R.123)

En la 49ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se discutió, como quinto punto del orden del día, la cuestión del empleo de las mujeres con responsabilidades familiares. Simone Troigros, delegada de los trabajadores franceses, aprovechó su intervención para recalcar la necesidad de adoptar una normativa que otorgase a las mujeres mayores garantías y facilitase su ingreso y reincorporación al mercado laboral⁶⁴⁰.

En esta oportunidad también participaron como oradoras las delegadas gubernamentales británica y estadounidense. La consejera técnica del gobierno de los Estados Unidos, Mary Dublin Keyserling⁶⁴¹, tuvo una intervención destacada, en la que advirtió a los delegados del error que suponía la infrautilización de las capacidades de la mujer en la vida económica y del notable camino que quedaba por recorrer para acabar con ello. En tal sentido, requirió a los Estados miembros que hicieran los esfuerzos necesarios para que las trabajadoras con responsabilidades familiares no se vieran sobrecargadas por su doble rol, ni fueran víctimas de discriminación o de normas inadecuadas. Con tal fin, propuso que se dotase a las mujeres de servicios educativos, de orientación y formación profesional, así como de colocación, que brindaran asistencia tanto a las que pretendían ingresar en la mano de obra de un determinado país, como a aquellas que se reintegrasen al mercado laboral tras una ausencia. Junto a ello, sugirió que se les proporcionasen servicios de atención a la infancia, con los que aliviar las labores relacionadas con el cuidado de los hijos. En último término, debe destacarse que Mary Dublin Keyserling mostró su apoyo incondicional a la adopción de una norma sobre

⁶³⁹ Así lo afirma expresamente la Recomendación 165 en su preámbulo (“Recomendación sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (R.165)”, 1981, Ginebra).

⁶⁴⁰ Actas provisionales de la 49ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1965. Pág.386.

⁶⁴¹ Mary Dublin Keyserling fue una economista educada en el Barnard College, la Escuela de Economía de Londres y la Universidad de Columbia que, en 1961, se convirtió en la primera mujer en ocupar la dirección de la “Comisión sobre el Estatus de la Mujer” en Estados Unidos. Keyserling Aunque solo había asistido a una sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, había participado previamente en una Conferencia Especial de Expertos celebrada el año anterior y jugó un papel muy importante tanto influyendo en la política de Estados Unidos, como colaborando con la OIT en la elaboración de los documentos que serían utilizados para los debates sobre las trabajadoras en la reunión de 1965. Keyserling, con el tiempo llegó a ocupar la dirección del *U.S. Womens Bureau* (Lubin y Winslow, 1990:104).

responsabilidades familiares⁶⁴². Por su parte, Bárbara Green⁶⁴³, delegada del gobierno de Gran Bretaña, tuvo una participación mucho más limitada, apostando por una regulación del trabajo de las mujeres con responsabilidades familiares mediante una recomendación. Tal apuesta se justificaba en la incapacidad de su gobierno, en ese momento, de ampliar la cobertura relativa al cuidado infantil más allá de lo proporcionado por el sistema de salud pública y asistencia social⁶⁴⁴.

Los delegados de los Países Bajos y Canadá propusieron la inclusión, en este debate, del trabajo a tiempo parcial de las mujeres con responsabilidades familiares. Esta forma de trabajo tenía ciertas ventajas: dotaba a los empleadores de una reserva de mano de obra y permitía a las mujeres conciliar más fácilmente su vida laboral y personal, posibilitándoles mantener el contacto con sus ocupaciones en períodos en los que sus responsabilidades familiares les impedían trabajar a tiempo completo. Además, incrementaba gradualmente la aceptación pública del trabajo de las mujeres con responsabilidades familiares. Sobre la base de estos argumentos, se consideraba conveniente que la nueva normativa mencionase el empleo a tiempo parcial, incidiendo en su interés para ciertas categorías de trabajadores y, en particular, las mujeres con responsabilidades familiares. Así las cosas, dicha normativa debería promover medidas que garantizaran condiciones semejantes a los trabajadores a tiempo parcial y a tiempo completo⁶⁴⁵. Con todo, diversas delegaciones, representantes de los empleadores y los trabajadores se manifestaron en contra. Entre estos últimos representantes, se escucharon voces que, sin oponerse al fondo de la cuestión, apostaban porque el trabajo a tiempo parcial se tratase en un contexto más general y no únicamente respecto a las mujeres con responsabilidades familiares. Otros delegados destacaron que la temática relativa a estas mujeres no tenía un alcance internacional, al interesar sobre todo a los países industrializados. En los países en desarrollo, el empleo a tiempo parcial era prácticamente inexistente. Así pues, era preciso

⁶⁴² Actas provisionales de la 49ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1965. Pág.385.

⁶⁴³ Bárbara Green fue parte de la Conferencia Internacional del Trabajo durante muchos años, primero como asesora del gobierno y luego como delegada. El prolongado tiempo que sirvió a su gobierno la posicionó como una de las mujeres más influyentes de Gran Bretaña. Green, fue miembro de varias Comisiones Técnicas encargadas de asuntos centrales para las trabajadoras. En este sentido, participó en los debates sobre salarios mínimos y las vacaciones pagadas. Además, fue parte de varias Comisiones Permanentes encargadas de evaluar la aplicación de convenios y la adopción de resoluciones. Entre 1967 y 1969 acompañó a los delegados del Reino Unido en el Consejo de Administración y más adelante, entre 1974 y 1980 volvió a desempeñar estas mismas funciones. A partir de 1980, fue designada miembro sustituto del Consejo de Administración hasta 1985 (Lubin y Winslow, 1990:104).

⁶⁴⁴ Actas provisionales de la 49ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1965. Pág.384.

⁶⁴⁵ *Ibidem.*, Pág.655

insistir en el empleo a tiempo completo, considerado el único medio de promover el desarrollo económico⁶⁴⁶. Finalmente, la propuesta de las referidas delegaciones fue rechazada⁶⁴⁷.

La Comisión, finalizados los debates, adoptó por unanimidad la *Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares* (R.123), cuyo contenido trata de conciliar las responsabilidades laborales y domésticas de las trabajadoras. En este sentido, exhorta a los Estados a que desarrollen una política que habilite a las mujeres a ejercer su derecho al trabajo fuera del hogar, sin ser objeto de discriminación (disposición 1.a), solicitándoles que incrementen sus esfuerzos para precisar los obstáculos que les impiden integrarse efectivamente en la fuerza laboral (disposición 2.a). Además, la Recomendación propone la puesta en práctica de campañas de sensibilización sobre los especiales problemas de las trabajadoras con responsabilidades familiares⁶⁴⁸.

La integración de estas trabajadoras en la fuerza laboral y el alivio de sus cargas domésticas exige que los Estados -como señala la disposición 2.b de la Recomendación- les garanticen un conjunto de mecanismos. En este sentido, su sección III -dedica a los “Servicios y Medios de Asistencia a la Infancia”- regula la organización de infraestructuras adecuadas para satisfacer las necesidades especiales de las trabajadoras y sus hijos (párrafo 4.b). Finalmente, la Recomendación reconoce -en su sección IV y, en particular, en sus disposiciones 7ª a 10ª- la necesidad de implementar medidas que faciliten la integración y reincorporación de las mujeres con responsabilidades familiares al trabajo productivo; en especial, tras la crianza de los niños.

En el momento de su adopción, este instrumento fue -sin lugar a dudas- innovador, lo que no impidió que suscitara notables críticas. Los gobiernos de Estados Unidos y los países escandinavos consideraban que la Recomendación 123 reflejaba que las responsabilidades familiares eran un “asunto” de mujeres, encasillándolas en su rol reproductor (Lubin y Winslow,

⁶⁴⁶ *Ibidem.*, Pág. 656

⁶⁴⁷ Sin embargo, estos debates constituyeron un antecedente importante en la adopción, en 1994, del “Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (C.175)”. Aunque la cuestión del trabajo a tiempo parcial se aborda con mayor profundidad en el siguiente capítulo, es pertinente acotar aquí que el tema del trabajo a domicilio viene siendo considerado por la Conferencia Internacional del Trabajo desde 1964, momento en que -a través de una resolución- solicita a la Oficina Internacional del Trabajo que lleve a cabo los estudios necesarios para profundizar a este respecto. No obstante, cuando en los debates de la CIT del año siguiente surgió el asunto del trabajo a tiempo parcial, la representantes de la Secretaría General alegó que, aún cuando la Oficina no había perdido de vista esta cuestión, no había podido iniciar este estudio pues debió atender cuestiones de mayor urgencia. En todo caso, añadió que la Oficina continuaba examinando sistemáticamente la información más reciente que existía al respecto en varios países (Actas provisionales de la 67ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1965. Pág. 656).

⁶⁴⁸ En este sentido, la Recomendación 123 desarrolla toda una sección dedicada a la “II. Información y Educación Públicas” donde se contienen medidas dirigidas a sensibilizar a la sociedad y a la opinión pública frente a estos problemas (“Recomendación sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (No.165)”, 1981. Ginebra).

1990:105). De hecho, en esta reunión de la CIT se adoptó por unanimidad la *Resolución sobre el examen periódico de las repercusiones de la Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, sometido por la Comisión de las Trabajadoras*, presentada por las delegaciones de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. Esta Resolución invitaba al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a solicitar al Director General -de conformidad con el Art. 19.6 lit. d de la Constitución de la OIT- el examen periódico de las “repercusiones de la Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, con el objeto de determinar qué otras medidas deberá tomar la O.I.T. para definir nuevamente la función y la condición de las mujeres en el mundo del trabajo”⁶⁴⁹. El primer examen debía efectuarse transcurridos 10 años de su adopción.

Con todo, esta revisión no se llevó a efecto y en la 60ª Conferencia Internacional del Trabajo -celebrada en 1975- se adopta la *Resolución sobre la igualdad de condiciones y oportunidades para el hombre y la mujer en la ocupación y en el empleo*, en la que se reitera la necesidad de proceder a tal examen⁶⁵⁰. A la sazón, la Organización Internacional del Trabajo había asumido un nuevo enfoque, en el que se destacaba que la igualdad solo sería posible mejorando las condiciones laborales de todos los trabajadores: mujeres y hombres. Este enfoque no sólo se reflejó en la Resolución, sino también en el debate general. Así, se destacó que un verdadero cambio en el papel de las mujeres exigía una variación en el rol de los hombres y, concretamente, su mayor participación en las tareas domésticas. Hombres y mujeres debían tener acceso -en igualdad de condiciones- a todos los servicios vinculados con el cuidado infantil y la asistencia familiar. Así las cosas, los fundamentos de la Recomendación 123 -adoptada diez años antes- perdían validez. El hecho de no cuestionar la asignación exclusiva de las responsabilidades domésticas y del cuidado a las mujeres y limitarse a aliviar la “doble carga” que el trabajo productivo y reproductivo les imponía, eran signos de la caducidad de la Recomendación. Consecuentemente, la Conferencia solicitó al Consejo de Administración que inscribiera la cuestión de los trabajadores con responsabilidades familiares en la agenda de una próxima reunión para adoptar un nuevo instrumento.

En este contexto, el Consejo de Administración incluyó el tema de la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores con responsabilidades familiares en la agenda de

⁶⁴⁹ Actas provisionales de la 49ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1965. Pág.656.

⁶⁵⁰ La “Resolución sobre la igualdad de condiciones y oportunidades para el hombre y la mujer en la ocupación y en el empleo” y el “Proyecto de resolución relativo a un plan de acción con miras a promover la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras”. Fueron adoptados en la 60ª Conferencia Internacional del trabajo celebrada en Ginebra en 1975 (Actas de la 60ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1975, pág. 991-997).

la 66ª reunión en de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1980. En esta reunión, algunas organizaciones internacionales no gubernamentales fueron invitadas a participar en la 67ª reunión, en la que tendría lugar la segunda discusión sobre las normas para la igualdad de oportunidades y trato de trabajadores con responsabilidades familiares. Entre estas organizaciones se encontraban la Alianza Internacional de Mujeres, la Asociación Cristiana Femenina Mundial, el Consejo Internacional de Enfermeras, el Consejo Internacional de Mujeres, la Federación Democrática Internacional de Mujeres, la Federación Internacional de Abogadas, la Federación Internacional de Mujeres de Negocios y Profesiones Liberales, la Federación Internacional de Mujeres Universitarias, la Federación Internacional Sindical de la Enseñanza, la Liga Internacional por Paz y Libertad y Mujeres de la Internacional Socialista⁶⁵¹. En la Comisión encargada del asunto participaron alrededor de sesenta mujeres. Elka Ter Veld⁶⁵² -consejera técnica de los trabajadores de los Países Bajos y vicepresidenta de la Comisión- subrayó la necesidad de adoptar un nuevo instrumento, entendiendo que normas vigentes -dirigidas exclusivamente a las mujeres, como la recomendación 123- representaban un riesgo a largo plazo, al terminar convirtiéndose en obstáculos a su integración en el mercado laboral. Para la vicepresidenta de la Comisión resultaba lamentable que, hasta el momento, la Organización Internacional del Trabajo no hubiera ejecutado alguna acción de fomento de la participación masculina en la vida familiar. Asimismo, recalcó la importancia de lograr acuerdos que posibilitaran una intervención plena de las mujeres en el mercado laboral, lo que requería que los Estados regulasen adecuadamente las horas de trabajo y pusieran a disposición de los trabajadores guarderías y centros de cuidado (Lubin y Winslow, 1990:105).

Finalmente, el “Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (C.156)” se adoptó por 321 votos a favor, 0 en contra y 86 abstenciones (Actas provisionales de la CIT de 1981 40/1). Paralelamente se aprobó la “Recomendación sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (R.165)”. El Convenio 156 garantiza la igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres con responsabilidades familiares e incluye como tales no solo a los hijos, sino también a otros miembros de la familia directa necesitados de cuidados y atenciones. La Recomendación 165, por su parte, refuerza los postulados de este Convenio y, en su preámbulo, reconoce la necesidad de crear una efectiva igualdad de oportunidades y trato entre el hombre y la mujer

⁶⁵¹ Actas provisionales de la 66ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1980. pág. 6/6.

⁶⁵² Elka Ter Veld fue una de las delegadas más prominentes de la CIT durante la década de los ochenta. Esta representante sindical llegó a encabezar el departamento de mujeres de la Confederación Sindical nacional de los Países Bajos. Su participación en las conferencias de la OIT cesó en 1985, cuando pasó a formar parte del Parlamento Holandés (Lubin y Winslow, 1990:105).

como trabajadores. Consecuentemente, desarrolla un conjunto de medidas para que las responsabilidades familiares no sean un obstáculo para dicha igualdad. En este sentido, incluye disposiciones sobre la licencia parental (disposición 22), los permisos por enfermedad de un hijo u otro miembro de la familia (disposición 23) y, en su parte V, fomenta el desarrollo de servicios e instalaciones de asistencia a la infancia, a la familiar y otros servicios comunitarios relacionados (disposición 9). Muchas de estas disposiciones se inspiraron -como apuntan Lubin y Winslow (1990:105)- en modelos escandinavos de regulación y, como tales, representaron un avance revolucionario en la legislación internacional.

4.2. La igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares

Los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo sobre igualdad de oportunidades y trato de trabajadores con responsabilidades familiares tratan, como hemos visto, de responder a un importante problema: la llamada “doble jornada” de las mujeres. La persistencia de los roles tradicionales de hombres y mujeres, derivada de la división sexual del trabajo, obstaculiza la transformación de las estructuras sociales de producción y reproducción. En este sentido, la incorporación de las mujeres al trabajo productivo no se tradujo en una mayor participación del hombre en las labores asociadas a la reproducción, con lo que las mujeres mantuvieron su rol de “cuidadoras” y su nuevo papel como trabajadoras. Este es el punto de partida de un interminable ciclo de consecuencias negativas para sus carreras profesionales. Las mujeres están sobrerrepresentadas, como vimos también, en empleos de bajo estatus -frecuentemente precarios- a causa de sus obligaciones familiares. Estas obligaciones limitan sus oportunidades de ascenso, bien como consecuencia de la extendida creencia de los empleadores de que renunciarán o relegarán a segundo plano sus carreras profesionales, bien porque tales obligaciones limitan el tiempo de dedicación a su vida laboral. Esta situación determinó, como apunta Elstob (2001:25), un amplio consenso entre los actores sociales sobre la necesidad de responder al llamativo incremento de madres y mujeres casadas en la fuerza laboral.

La Organización Internacional del Trabajo reconoce también esta necesidad y, en 1965, como se señaló, intensifica sus esfuerzos en materia de regulación. No obstante, un enfoque poco satisfactorio condujo, como apuntamos también, a la adopción de nuevas normas en la década de los 80, dando lugar a la adopción del Convenio 156 y la Recomendación 165. Estos instrumentos asumen que la desigualdad de oportunidades y trato resultante de las responsabilidades familiares afecta no solo a las mujeres, sino a todos aquellos trabajadores

cuyas posibilidades de prepararse, ingresar, participar y progresar en la actividad económica se ven limitadas por las cargas familiares. Aunque es evidente, por las razones ya referidas, que esta situación afecta mayoritariamente a las trabajadoras, el Convenio 156 -como establece su Art.1- se aplica a “los trabajadores y a las trabajadoras con responsabilidades hacia los hijos a su cargo”. De este modo, se introduce un profundo cambio de perspectiva respecto a la tutela ofrecida por la OIT en los instrumentos tradicionales que proscriben la discriminación en el empleo, poniendo el acento en la igualdad de trato como vía para transformar los arcaicos esquemas de producción -asociados al trabajo de los hombres- y de reproducción y cuidado -vinculados a las mujeres- (Caamaño (2009:192). El ámbito subjetivo del Convenio 156 comprende también “a los trabajadores y a las trabajadoras con responsabilidades respecto de otros miembros de su familia directa que de manera evidente necesiten su cuidado o sostén” (Art. 1.2). El Art.2 extiende aún más este ámbito, tratando de proteger a todos los trabajadores de todas las ramas de actividad económica y en todas las categorías.

El objeto de este instrumento es, como señala su Art.3, lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras. Para este fin, se entiende indispensable que los Estados parte asuman -como un objetivo de su política nacional- la obligación de garantizar que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo, ejerzan su derecho a hacerlo, sin ser objeto de discriminación y sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.

Establecidos los sujetos y el objeto de protección, el Convenio 156 configura un conjunto de medidas para hacer efectiva esta protección que, como avanzamos, la Recomendación 165 amplía y complementa. Así, en primer lugar, el Convenio exhorta a los Estados a adoptar las medidas necesarias para que los trabajadores con responsabilidades familiares puedan elegir libremente su empleo, sin que sus cargas familiares condicionen esta elección (Art.4.a) y a garantizar que las necesidades de este colectivo, en cuanto a condiciones de empleo y seguridad social, sean tomadas en cuenta (Art.4.2). Para determinar las necesidades de estos trabajadores, la Recomendación 165 propone a los Estados la realización de investigaciones sobre el particular (disposición 11.a).

Las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares también han de estar presentes en la planificación de las comunidades locales o regionales, así como en el desarrollo y promoción de servicios -públicos o privados- de asistencia a la infancia y a las familias (Art.5). En referencia a esta última cuestión, la Recomendación 165 advierte de la

necesidad de que los Estados determinen con precisión las necesidades existentes (disposición 24.b).

Asimismo, el Art.6 del Convenio 156 insiste en que el logro de la igualdad efectiva de los trabajadores con responsabilidades familiares exige la adopción de medidas de sensibilización que mejoren la comprensión, por parte de la opinión pública, del significado de tal logro.

El Convenio 165 también insta a los Estados parte a que, en materia de orientación y formación profesional, se tomen medidas para que los trabajadores con responsabilidades familiares puedan integrarse y permanecer en la fuerza de trabajo, así como reintegrarse a ella tras ausencias prolongadas (Art.7). Debe notarse, no obstante, que esta disposición se dirige especialmente a la promoción profesional de las mujeres. La Recomendación 165 desarrolla esta cuestión en su sección III, requiriendo a los Estados no sólo que provean a los trabajadores medios para la formación profesional y licencias pagadas de estudio (disposición 13), sino también que establezcan servicios de orientación profesional, asesoramiento, información y colocación adecuados a las necesidades especiales de los trabajadores con responsabilidades familiares (disposición 14).

La protección contra el despido discriminatorio de estos trabajadores se recoge en el art.8 del Convenio, en el que se apunta que las responsabilidades familiares “no deben constituir de por sí una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo”. Reforzando esta disposición, la Recomendación 165 establece que el estado matrimonial, la situación familiar o las responsabilidades familiares no deberían constituir por sí mismas causas justificadas para denegar un empleo a un trabajador o para terminar la relación de trabajo (disposición 16). La Recomendación reconoce, además, el derecho de los trabajadores con responsabilidades familiares a “gozar de las mismas oportunidades y del mismo trato que los demás trabajadores en lo que atañe a la preparación y al acceso al empleo, a los ascensos en el curso del empleo y a la seguridad del empleo” (disposición 15). De este modo, ambos instrumentos ofrecen una protección frente a la discriminación, vinculada a las obligaciones familiares, no solo frente al despido, sino también a otros aspectos del empleo.

La Recomendación 165 trata de prevenir la discriminación directa o indirecta basada en el estado matrimonial o las responsabilidades familiares (disposición 7). Para ello, propone medidas -contenidas en ocho secciones- en materia de formación y empleo, condiciones de empleo, servicios y medios de asistencia a la infancia y de ayuda familiar, seguridad social y ayuda en el desempeño de responsabilidades familiares. En lo referente a las condiciones de

empleo, la recomendación considera los efectos diferenciados, para hombres y mujeres, de los horarios de trabajo prolongados, la disponibilidad de servicios de cuidado infantil y la distancia entre el hogar y el lugar del trabajo. Con base en estas consideraciones, orienta a los Estados respecto a la adopción de políticas laborales que garanticen a los trabajadores hacer frente a las responsabilidades laborales y familiares, permitiéndoles ser productivos. En este sentido, la disposición 18 prevé la reducción progresiva de la jornada de trabajo y de las horas extraordinarias y la flexibilización de los horarios de trabajo, las vacaciones y los períodos de descanso de los operarios con responsabilidades familiares⁶⁵³. Para el caso de aquellos trabajadores en horario nocturno o por turnos -con más dificultades de compatibilizar el trabajo con la familia-, la disposición 19 prevé que la organización del horario de trabajo debe hacerse tomando en cuenta sus especiales necesidades.

La recomendación también reconoce las importantes implicaciones que, en materia de igualdad de género, tiene el adecuado reparto de las responsabilidades productivas y reproductivas y, en tal sentido, procura fomentar un reparto más equitativo de estas últimas. Con tal objetivo, contempla, por un lado, las ya referidas licencias parentales (disposición 22) y, por el otro, los permisos por enfermedad del hijo o cualquier otro miembro de la familia directa que necesite cuidado o sostén (disposición 23). El hecho de que hombres y mujeres puedan disfrutar de estas licencias y permisos pretende modificar -como avanzamos- el enfoque tradicional que, basado en la división sexual del trabajo, no solo afecta negativamente a las mujeres, sino también a los hombres, al someterlos -desde edades tempranas- a una fuerte presión social respecto a la asunción de su rol en la producción. En este sentido, el cambio del modelo arquetípico de producción y reproducción debe iniciarse posibilitando a los trabajadores con responsabilidades familiares el uso de los mecanismos que el ordenamiento jurídico les ofrece para cumplir con tales responsabilidades y disfrutar de su vida familiar.

La Recomendación 165 aborda también un tema tan significativo como las modalidades de trabajo atípicas. Dada su flexibilidad, los trabajadores con responsabilidades familiares participan frecuentemente en este tipo de ocupaciones, sobre todo en el empleo a domicilio y el trabajo a tiempo parcial. Para garantizar la igualdad de oportunidades y trato de los trabajadores a tiempo parcial, los trabajadores temporeros y los trabajadores a domicilio con responsabilidades familiares, la disposición 21 advierte de la necesidad de reglamentar y supervisar adecuadamente las condiciones en que se ejercen este tipo de empleos, asegurando

⁶⁵³ Así se encuentra establecido en la disposición 18, lits. a y b, de la Recomendación 165 (“Recomendación sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (R.165), 1981. Ginebra).

no sólo que tales condiciones -incluida la protección de la seguridad social- sean equivalentes a las de los trabajadores a tiempo completo y los trabajadores permanentes, sino también que sus derechos sean proporcionales. Esta garantía de equiparación que ofrece la Recomendación es importante para la igualdad de género, pues son las mujeres -como venimos señalando- las que participan con mayor frecuencia en esta modalidad laboral. Las diferencias en las condiciones de empleo del trabajo típico y atípico tienen especial repercusión en su situación laboral, determinando, en muchos casos, sus perspectivas de empleo, la elección de una determinada ocupación, su trayectoria profesional y su remuneración. Aunque las modalidades de trabajo atípicas han abierto el camino para conciliar las responsabilidades laborales y domésticas, han contribuido, al mismo tiempo, a reforzar la división sexual del trabajo, al ser catalogadas mayoritariamente como “femeninas”⁶⁵⁴.

El Convenio 156 y la Recomendación 165 representan, en definitiva, los primeros instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo que reconocen el trascendental papel de los hombres y las mujeres en las responsabilidades familiares, cuestionando indirectamente el modelo tradicional que define a los primeros como el sustento familiar central y a las mujeres como la garante principal de las funciones domésticas.

4.3. Aplicación de las normas para la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares

Transcurridos más de treinta años de la adopción del Convenio 156, las transformaciones sociales han impulsado una interpretación progresiva de la función específica de cada sexo en el matrimonio, las obligaciones familiares y la vida profesional. Las mujeres se han incorporado plenamente en la esfera pública y el trabajo remunerado, mientras los hombres no han asumido mayores responsabilidades en la esfera doméstica. Este equilibrio, como se ha reiterado, es el eje de gran parte de la desigualdad de hombres y mujeres en el ámbito laboral. Las mujeres soportan una “doble carga” de trabajo que condiciona sus oportunidades y decisiones profesionales, determina unas trayectorias laborales intermitentes e, incluso, el abandono de su rol productor y, siempre que esto no se produzca, recibirán una remuneración

⁶⁵⁴ Un ejemplo evidente se observa en el caso de Noruega, donde un 43 por ciento de las mujeres trabaja a tiempo parcial, mientras solo el 13 por ciento de los hombres participan de este tipo de empleo. En general, son las mujeres con dos o más niños menores de 16 años a su cargo quienes recurren con más frecuencia a este tipo de empleo (OIT, 2009b:20).

inferior a sus homólogos masculinos⁶⁵⁵. En este sentido, las obligaciones familiares y domésticas siguen siendo un aspecto clave de la actividad femenina, manteniendo su centralidad con el incremento de la participación de las mujeres en el trabajo productivo (Caamaño, 2008:330). Las mujeres se incorporan a la esfera productiva sin abandonar la esfera reproductiva y, consecuentemente, sus responsabilidades familiares -en especial, la maternidad- obstaculizan su integración efectiva y permanencia en el terreno laboral.

Las primeras políticas para la igualdad en el empleo de hombres y mujeres, reforzaron la inequidad -al partir de la base de que la igualdad era una equivalencia de todo lo no relacionado con la reproducción-. La igualdad de derechos se reconocía a la mujer desligada de su condición de madre, real o potencial, y de su papel dentro de la familia, lo que perpetuó la discriminación de la trabajadora. La legislación laboral más reciente, apoyada por los actores sociales, ha articulado medidas de conciliación de la vida laboral y vida familiar, concebidas como un factor clave -a corto y largo plazo- para el desarrollo económico y social. En concreto, tales medidas pretenden garantizar la igualdad de oportunidades en el trabajo y una distribución más justa de las responsabilidades familiares, con el fin de compatibilizar el trabajo y el cuidado de la familia. En este sentido, el Convenio 156 y la Recomendación 165 establecen importantes pautas de orientación para la formulación de políticas.

La práctica estatal es, no obstante, muy diversa. Por lo que se refiere al cuidado infantil, se observan experiencias exitosas en los países europeos, donde las empresas cuentan con servicios de guardería de índole muy disímil. Así, algunas facilitan servicios de asistencia gratuita -incluso de urgencia- para el cuidado de los hijos. En América Latina, la política chilena también arroja resultados positivos. En este país, se han incrementado las plazas en guarderías públicas gratuitas para los niños de entre 3 meses y 2 años de edad. Esta acción se ha dirigido a las zonas más pobres, donde tales plazas se ampliaron de 14.400 en 2005 a 64.000 en 2008⁶⁵⁶. Introducir este tipo de servicios de cuidado infantil asequibles y de calidad reduce las barreras estructurales a las que se enfrentan muchos trabajadores y, en particular, los que perciben salarios bajos y, posiblemente, no pueden acceder a servicios alternativos. Más allá de este ámbito, el programa Start Plusz, introducido en 2007 por el gobierno húngaro, subvenciona, mediante aportaciones a la seguridad social, a los empleadores que contratan a estos trabajadores (Hein y Cassirer, 2010:299).

⁶⁵⁵ La OIT (2009b:162) advierte que algunas investigaciones han demostrado que, cuanto menos participan los hombres en las labores del hogar, mayor es el desnivel salarial de hombres y mujeres en el mercado del trabajo.

⁶⁵⁶ OIT (2009e) Trabajo y familia: ¡Compartir es la mejor forma de cuidar!. Fascículo en línea, pág. 7 (Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_103430.pdf - última consulta 16 de junio de 2014).

En la conciliación de la vida familiar y laboral juegan un papel determinante, como hemos señalado, los horarios de trabajo. En este sentido, la Recomendación 165, en su párrafo 18.b, propugna horarios más flexibles y, cuando sea posible, la reducción de la jornada laboral. Este tipo de arreglos ofrece también ciertas ventajas a nivel empresarial. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (2011a:28-29), las empresas con horarios flexibles se caracterizan por un menor absentismo, mayor capacidad de atracción, más posibilidades de conservar a su personal cualificado, aumentos de la productividad y mejor gestión del tiempo. Aunque estas modalidades de trabajo flexible no son comunes⁶⁵⁷, algunas empresas europeas - alentadas por sus gobiernos- han implementado políticas de ordenación del tiempo de trabajo - por ejemplo, el trabajo compartido o el teletrabajo- que atenúan las desventajas estructurales con que tropiezan los trabajadores con responsabilidades familiares. Un ejemplo de legislación flexible que permite la adaptación del tiempo de trabajo es la japonesa. La Ley sobre la Licencia para el Cuidado Familiar y de los Hijos, adoptada en 2010, permite a los trabajadores -al cuidado de un menor de 3 años y que no han disfrutado de licencia- solicitar a su empleador una reducción de jornada.

Con todo, son pocos los ejemplos que, como estos, representan pasos en la dirección adecuada. En general, el camino por recorrer se presume largo. Así, la ausencia de licencias remuneradas o su presencia con remuneración insuficiente en algunos países, hace de algunos sectores del mercado laboral inaccesibles o poco atractivos para los trabajadores con responsabilidades familiares, forzándolos a elegir entre trabajar u ocuparse de sus hijos o las personas a su cuidado. El acceso a las licencias remuneradas también guarda relación con los ingresos. Así, una encuesta realizada por la Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos -en 2008- señala que el 54% de los trabajadores con los ingresos más altos en este país accedió a licencias por motivos personales remuneradas, frente al 17% de los trabajadores peor remunerados (OIT, 2011:29). De este modo, son los colectivos más vulnerables -por lo general, dominados por las mujeres- los que disfrutan en menor medida de estos beneficios, indispensables para realizar un trabajo productivo sin desatender las obligaciones domésticas y familiares. Para hacer frente a este relevante problema, junto a las medidas legislativas que amplían los destinatarios de estas licencias, los Estados parte deben proveer -como señala el Art.5.b del Convenio 165- servicios y medios de asistencia infantil y familiar que permitan a los trabajadores adoptar arreglos alternativos a estas licencias y los habiliten a continuar su actividad laboral.

⁶⁵⁷ Por ejemplo, en Estados Unidos, las Estadísticas Nacionales muestran que solo el 5 % de los trabajadores contratados por empleadores privados tienen la posibilidad de acogerse a modalidades de horario flexible en el lugar de trabajo (OIT, 2011:28).

La implementación de estos instrumentos se ve obstaculizada -como apunta Turner (1992b:03)- por los prejuicios y tradiciones arraigadas sobre el papel de ambos sexos, lo que otorga especial importancia a la ejecución de medidas que -de acuerdo con el Art.6 del Convenio 156 y la disposición 10 de la Recomendación 165- promuevan la sensibilización social respecto al principio de la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, así como la eliminación de los prejuicios. Además, la conciliación entre la vida familiar y laboral exige no sólo incentivar la participación de las mujeres en el ámbito laboral, sino también reivindicar una implicación más intensa de los trabajadores en el cuidado de sus familias. En este sentido, las licencias parentales, de paternidad y los permisos para el cuidado de hijos o familiares enfermos son imprescindibles para superar los roles tradicionales de género.

La conciliación de la vida laboral y familiar no incumbe únicamente aquellos trabajadores con obligaciones familiares, sino a toda la sociedad⁶⁵⁸. En este sentido, para Caamaño (2008:331-332), tal conciliación ha de entenderse como una materia de política de familia, desarrollada en el marco del mercado de trabajo y de la protección social. Así, las políticas públicas dirigidas a facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral deben arbitrase de modo que protejan el derecho de la madre a acceder al -y permanecer en el- mercado de trabajo, sin que la situación familiar sea un elemento discriminatorio, y garantizar el derecho del padre en el mismo sentido. Asimismo, tales políticas han de responder al derecho de los hijos a ser cuidados y educados por sus padres, y al derecho de los ancianos y personas dependientes a permanecer con sus familias cuando lo deseen y puedan atenderlos. En consecuencia, los Estados tienen la obligación de desarrollar servicios comunitarios, -públicos o privados- para la atención de los niños y las familias, realizar ajustes en los horarios de trabajo y facilitar las licencias que permitan a los trabajadores desenvolverse en el mercado laboral y cumplir con las responsabilidades familiares, evitando la discriminación sexual. En definitiva, la implementación de estas normas exige a los Estados acometer dos objetivos principales: por un lado, garantizar el derecho de todos los miembros de la familia a la convivencia diaria, sin tener que renunciar a la misma por exceso de trabajo de uno o de ambos progenitores y, por el otro, facilitar la realización de un trabajo productivo, libremente elegido, sin que sus responsabilidades familiares constituyan un elemento de discriminación o disminuyan sus

⁶⁵⁸ Caamaño (2008:332-333) refuerza esta idea y afirma que todas las medidas, planes e instrumentos dirigidos a facilitar la integración de la vida familiar y laboral han de tener como destinatarios a todos sin exclusión. Debe erradicarse la vieja noción -discriminatoria- de que son las madres trabajadoras las responsables de conciliar, que hombres y mujeres deben promover un cambio en los roles para que la distribución de las tareas se haga en términos de corresponsabilidad.

oportunidades de desarrollo laboral. Ni el trabajo debe ser un obstáculo para disfrutar de la familia, ni la familia debe representar un lastre para alcanzar la plenitud laboral.

5. Consideraciones Finales

La Organización Internacional del Trabajo cuenta con un conjunto de normas específicas para que los trabajadores puedan equilibrar sus obligaciones productivas y reproductivas. Analizar estos instrumentos ha sido el propósito central de este capítulo. Con tal, hemos examinado las normas internacionales para la protección de la maternidad y los principales instrumentos sobre igualdad de oportunidades y trato para trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares.

La protección de la maternidad ha sido -como se observó- un tema central en la actividad legislativa de la Organización Internacional del Trabajo. Durante sus casi cien años, tres han sido los convenios adoptados por la Organización para velar por la salud y los derechos de las madres trabajadoras. El primero de ellos fue adoptado en 1919, durante la I Conferencia Internacional del Trabajo. Así, el “Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto (C.3)” fue el primer instrumento internacional destinado a proteger a las madres trabajadoras. Más adelante y con el objetivo de ajustar sus normas a las nuevas realidades y necesidades surgidas de la transformación del rol de la mujer en la sociedad, la OIT adopta -en 1952- el “Convenio relativo a la protección de la maternidad (revisado en 1952) (C.103)” y, casi cincuenta años más tarde, el “Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado) 1952 (C.183)”, ambos complementados por sus respectivas recomendaciones. Estos instrumentos amplían el alcance de la protección a la maternidad en el trabajo y establecen los lineamientos de las medidas que los Estados parte han de aplicar. No obstante, en su contenido se mantiene la percepción tradicional de las mujeres como responsables y principales titulares de los derechos de la maternidad. En cualquier caso, son las normas más recientes de la OIT -el C.183 y la R.191- las que asumen un enfoque más amplio, objetivo y neutro de la maternidad como consecuencia de las importantes consecuencias sociales, económicas y demográficas derivadas de la incorporación masiva y progresiva de las mujeres al mercado laboral. Así, esta normativa articula la tutela desde el pilar de las políticas antidiscriminatorias y de igualdad de trato y oportunidades en el mercado de trabajo. En este sentido, los nuevos instrumentos introducen nuevos elementos y sujetos de protección, tomando así en cuenta, aspectos ligados a la maternidad y al bienestar del recién nacido que surgen no solo desde una perspectiva biológica, sino que incluyen consideraciones sociales y familiares

que soportan la progresiva participación masculina en el cuidado de los hijos y el reparto equitativo de las responsabilidades.

En definitiva, el Convenio 183 refleja la intención de la Organización Internacional del Trabajo de promover la igualdad de las mujeres trabajadoras, sin descuidar la protección que necesariamente ha de brindar a la salud y la seguridad de madre e hijo. La ampliación de su cobertura “a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente” (Art. 2.1) es uno de los avances más notables de este instrumento. Esta inclusión supone el primer paso hacia la protección universal. Este instrumento amplía también la duración de la licencia de maternidad, aumenta las prestaciones pecuniarias y médicas e introduce mejoras en el ámbito de la salud materno-infantil. La estabilidad laboral de las trabajadoras durante la maternidad se encuentra garantizada en el Art. 8.1 del Convenio, al prohibir al empleador el despido de las trabajadoras embarazadas o que estén disfrutando de la licencia de maternidad y extender este beneficio a las trabajadoras reincorporadas al trabajo tras la licencia de maternidad. Además, el Art. 8.2 regula el derecho de las trabajadoras a reincorporarse a su puesto de trabajo, una vez finalizada la licencia de maternidad, un derecho que sin una tutela adecuada constituye una causa importante de desigualdad laboral y una inquietante fuente de inseguridad económica para las madres. El Art.9 completa la protección, exhortando a los Estados parte a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso al empleo. Con tal fin, se prohíbe la exigencia de exámenes o certificados médicos de embarazo a las mujeres que solicitan un empleo (Art. 9.2). De este modo, el Convenio 183 brinda una protección completa contra la discriminación por causa de maternidad, al prohibir el despido discriminatorio, garantizar la reincorporación al puesto de trabajo y la igualdad en el acceso al empleo.

Así las cosas, el Convenio 183 consolida el vínculo entre la salud materna, la lucha contra la discriminación de las mujeres en edad reproductiva y la seguridad socioeconómica de las trabajadoras para criar y mantener a las generaciones futuras. Sin embargo, este instrumento -como vimos- solo ha sido ratificado por 29 Estados, pero ello no impide afirmar que su influencia en los ordenamientos internos es bastante amplia. Como advierte la Organización Internacional del Trabajo (2010:2), la práctica totalidad de los países del mundo tienen algún tipo de legislación en la materia. Incluso, muchos países que no son parte del Convenio 183 cumplen con los mínimos previstos en este instrumento. De este modo, al menos 85 países reconocen una licencia de maternidad que alcanza las 14 semanas (OIT, 2010:99). En cualquier caso, los avances en la aplicación del Convenio 183 no implican que se haya alcanzado el pleno

reconocimiento de los derechos de las trabajadoras ligados a la maternidad, por lo que reforzar su protección es una tarea pendiente. Uno de los principales obstáculos, en materia de aplicación, es la exclusión de algunas trabajadoras de las normas de protección. En tal sentido, es común que mujeres empleadas en rubros como el trabajo doméstico, la agricultura y aquellas que se desempeñan en la economía informal y modalidades atípicas de empleo no tengan ningún tipo de garantías. Incluir a todas las trabajadoras en las normas de protección a la maternidad y hacer efectivo su cumplimiento debe ser una prioridad para los miembros de la OIT.

La inclusión de licencia afines en los ordenamientos internos también es un aspecto importante desde una perspectiva de género. Estas licencias -de paternidad, paternal y por adopción- trascienden a la concepción meramente biológica de la maternidad y habilitan a ambos progenitores ser copartícipes de las responsabilidades derivadas de la crianza de los hijos, contribuyendo a transformar los roles de género fuertemente arraigados en la sociedad. Estrechamente vinculadas con estas cuestiones, las normas de la Organización Internacional del Trabajo tratan de garantizar también la igualdad de trato y oportunidades para trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares. Siendo las mujeres las que, por lo general, tienen asignadas estas responsabilidades, su participación en el trabajo productivo les genera una “doble carga” que limita sus oportunidades laborales y puede llegar, incluso, a excluirlas del mercado laboral. Para responder a esta situación, la OIT adoptó, en 1965, la “Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares (R. 123)”. No obstante, al limitar su aplicación a las trabajadoras y desconocer las responsabilidades familiares de los hombres fortaleció y consolidó la idea de que tales responsabilidades correspondían exclusivamente a las mujeres. Ello explica que la revisión de esta Recomendación, en 1981, resultase en la adopción de la “Recomendación sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (R.165)”, así como el “Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (C.156)”. Estos nuevos instrumentos asumieron un enfoque diferente, fundados en el principio de igualdad efectiva de oportunidades y trato, reconocen que la mejora de la situación de las mujeres requiere introducir cambios graduales que transformen las ideas ligadas a la masculinidad. Así pues, su característica más notable es que se elimina la distinción con base en el género y, en consecuencia, se reconoce la misma importancia a hombres y mujeres en las responsabilidades familiares. Debe subrayarse, además, la inclusión no solo de los hijos, sino también de otros miembros de la familia directa como sujetos parte de las responsabilidades familiares (Art.1.2 y 1.3). Asimismo, el art. 2 extiende la protección del Convenio a todas las ramas de actividad económica y a todas las

categorías de trabajadores. Para hacer efectiva esta amplia protección, el Convenio 156 exhorta a los Estados que lo ratifiquen a tomar medidas para que las personas con responsabilidades familiares puedan desempeñar un empleo sin ser objeto de discriminación y sin que este entre en conflicto con sus responsabilidades familiares (Art 3.1). No sorprende, por lo tanto, que una de las principales garantías que el Convenio 156 ofrece los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares es la prohibición del despido discriminatorio, contenida en el Art. 8 y complementada en la disposición 16 de la Recomendación 165, en la que se excluye el estado matrimonial, la situación familiar o las responsabilidades familiares de las causas que justifican la denegación de un empleo o el fin de una relación laboral. En la Recomendación se desarrollan también medidas para prevenir la discriminación directa o indirecta basada en el estado matrimonial o las responsabilidades familiares, medidas que abarcan la formación y el empleo, las condiciones laborales, los servicios y medios de asistencia a la infancia y de ayuda familiar, la seguridad social y la ayuda en el desempeño de las responsabilidades familiares. Además, el convenio considera indispensable que los Estados tomen en cuenta las necesidades de estos trabajadores en la planificación de las comunidades locales o regionales (Art.5.a), sobre todo en el desarrollo y promoción de servicios comunitarios -públicos o privados- de asistencia a la infancia y a las familias (Art. 5.b). El objetivo de esta disposición es que los Estados colaboren ampliamente a través de su acción de planificación para que los trabajadores hagan frente a las responsabilidades laborales y familiares y sigan siendo productivos.

Otro aspecto importante que desarrolla la Recomendación es el, ya referido, asunto del reparto equitativo de las responsabilidades derivadas del cuidado, en este sentido la norma contiene dos tipos de medidas: por un lado, licencias parentales para ambos progenitores (disposición 22) y, por el otro, permisos por enfermedad del hijo u otros miembros de la familia (disposición 23). Otorgando a hombres y mujeres el derecho a estas licencias, la Organización Internacional del Trabajo pretende transformar la división sexual del trabajo, alentando una mayor participación masculina en la esfera doméstica y una integración equitativa de las mujeres en la esfera laboral. Para lograr este último objetivo, el Art. 7 del Convenio 156 y la disposición 12 de la Recomendación 165 requieren a los Estados que adopten las medidas necesarias para facilitar a los trabajadores con responsabilidades familiares su integración, permanencia y reincorporación - tras una ausencia motivada por obligaciones familiares- a la fuerza laboral.

En definitiva, los instrumentos para la protección de la maternidad y la conciliación de la vida familiar, laboral y personal permiten a hombres y mujeres armonizar sus compromisos en los ámbitos de la producción y la reproducción, constituyendo así un elemento esencial para garantizarles la oportunidad de jugar un papel integral en la vida pública y en la familiar.



Capítulo IV: La regulación internacional del empleo atípico como respuesta a la precariedad laboral

1. Consideraciones iniciales

La precariedad en el trabajo es uno de los problemas más extendidos en el ámbito laboral y constituye, al mismo tiempo, un factor determinante en la desigualdad de género. En los mercados de trabajo de todo el mundo son los hombres quienes acceden en mayor medida a relaciones de trabajo estables y de mayor duración -contratos de duración indefinida-, en contraposición la temporalidad y la precariedad son características comunes del empleo femenino. Para poner freno a estas nuevas formas de desigualdad, la Organización Internacional del Trabajo ha adoptado un conjunto de instrumentos que regulan las modalidades de empleo más precarias.

La definición de precariedad no se encuentra delimitada por un criterio uniforme. De hecho, la mayor parte de la doctrina define la precariedad por defecto, es decir en oposición al empleo “típico” o “tradicional” (Diana, 2010:121). A este respecto, Vosko (2010:02) ofrece una definición multidimensional que determina la precariedad en función de las características del empleo. Para esta autora, el empleo precario es “aquel que carece de formas estándares de seguridad laboral” y se identifica con el trabajo asalariado en el que están ausentes los beneficios sociales y una gran parte de los derechos legales, prima la inseguridad laboral, los bajos salarios y un alto riesgo para la salud. Siguiendo este criterio modalidades de empleo como el trabajo clandestino⁶⁵⁹, la sub-contratación, los contratos por tiempo determinado, las prácticas de empresas de trabajo temporal (ETT) y entre otros, el empleo asalariado fraudulento, suelen encuadrarse en la categoría de precarias. Estos y otros empleos considerados atípicos⁶⁶⁰ los desempeñan usualmente las mujeres. En este contexto, la OIT ha adoptado -como se refirió-

⁶⁵⁹ El empleo clandestino se relaciona con los conceptos de economía sumergida, subterránea, informal, paralela o irregular. Se define como el trabajo remunerado que se realiza sin que el trabajador o trabajadora esté dado/a de alta en ningún régimen de la Seguridad Social por el empleador o empleadora. Por tanto, es clandestino el trabajo y no necesariamente la actividad productiva en la que se inserta (Plá, 2004:38).

⁶⁶⁰ El término “trabajo atípico” se ha acuñado para definir formas específicas y no convencionales del contrato de trabajo, como el trabajo realizado a través de empresas de trabajo temporal, con contratos de duración determinada o contratos a tiempo parcial. No obstante, esta denominación resulta cada vez más inapropiada pues, a medida que se incrementa la tipología de estas formas de empleo y crece su utilización en el mercado laboral, es el trabajo considerado típico el que disminuye progresivamente, a pesar de ser la modalidad que en términos de estabilidad puede considerarse de mayor calidad para el trabajador (Pérez, Castellano y Pérez, 2008:329).

instrumentos que regulan algunas de estas modalidades de empleo como el trabajo a tiempo parcial, el trabajo a domicilio, las relaciones de trabajo encubiertas y el trabajo doméstico. Esta regulación busca disminuir la vulnerabilidad que, cada vez más, afecta a las mujeres presentes en el trabajo productivo. El análisis de estos instrumentos, dirigidos a combatir la precariedad y, consecuentemente a promover la igualdad de género, es el objetivo de este capítulo.

Este capítulo se inicia con el examen de la reestructuración de las relaciones laborales - impulsada por las transformaciones socioeconómicas de finales del siglo pasado- que traerá consigo la proliferación de modalidades atípicas de empleo y, por lo tanto, la precarización laboral. A continuación, procederemos a determinar el marco conceptual en la materia, tratando de determinar si los denominados empleos atípicos -cada vez más utilizados por las empresas en el marco de una estrategia flexible⁶⁶¹- son necesariamente precarios. En la siguiente sección indagaremos sobre los efectos de la precariedad en el trabajo femenino y, en particular, nos centraremos en estudiar las repercusiones de la actual recesión económica sobre este particular. Seguidamente se analizarán los instrumentos adoptados por la Organización Internacional del Trabajo para afrontar esta precariedad en ciertas ocupaciones, como el trabajo a tiempo parcial, el trabajo a domicilio, las relaciones de trabajo triangulares y encubiertas y el trabajo doméstico.

Se inicia la parte final de este capítulo -como venimos de señalar- el surgimiento del trabajo a tiempo parcial y, con él la necesidad de tutelar los derechos laborales de quienes en él se desempeñan y, en particular, de garantizarles la igualdad de trato y oportunidades. En tal sentido, se adopta -en 1988- el “*Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial*” (C.175). Dando continuidad a este esfuerzo la Organización Internacional del Trabajo regula el trabajo a domicilio, aprobando, en 1996, el “*Convenio sobre el trabajo a Domicilio* (C.177), dando visibilidad a millones de trabajadores y otorgándoles una protección de la que estaban carentes. Así mismo, el examen de las relaciones de trabajo triangulares y las relaciones de trabajo encubiertas, pondrá de manifiesto un incremento de la precariedad que exigirá su regulación. Así, en 2006, se adopta la *Recomendación sobre la relación de trabajo* (R.198). Finalizaremos este capítulo estudiando el *Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos* (C.189), adoptado en junio de 2011. Este Convenio responde, como

⁶⁶¹ La flexibilidad laboral es una estrategia empresarial de alcance global dirigida a disminuir los costos de producción por la vía de recortes de derechos laborales. Este concepto acuñado desde el sector empresarial busca reforzar el poder de las empresas y dotarlas de mayor libertad para disponer de la fuerza de trabajo. Bajo esta tendencia, las regulaciones laborales son percibidas como obstáculos a la competitividad y al desarrollo empresarial y, en consecuencia, también lo son los derechos laborales adquiridos y plasmados en dichas regulaciones. Sobre todo, porque su cumplimiento implica un aumento de los gastos y mayores compromisos para los empresarios (Lexartza y Grau, 2010:13).

veremos, a la deuda histórica que mantuvo la Organización con un colectivo especialmente vulnerable y subvalorado.

2. Transformaciones socioeconómicas y reestructuración de las relaciones laborales: repercusiones en el empleo atípico y la precarización del mercado de trabajo

La economía mundial ha experimentado, desde finales del siglo pasado, un proceso vertiginoso de transformación, originado - como señalan De Elena y González (2004:32)- por la interacción de diversos factores. Entre ellos cabe destacar la progresiva democratización de las relaciones internacionales⁶⁶², los desequilibrios demográficos⁶⁶³, la transformación de los valores sociales, los avances tecnológicos y la inestabilidad del mercado motivada por la rápida variación de la demanda. La conjugación de estos elementos configura un escenario complejo y, en particular, una turbulencia en la economía local, nacional y mundial que se ha visto sometida a una rápida sucesión de picos de bonanza, acompañados de momentos de crisis.

Para responder a estos profundos cambios, las empresas se vieron obligadas a implementar nuevos modelos organizativos con los que afrontar una creciente competencia que dificultaba notablemente la obtención de beneficios. Se requería entonces de empresas más ágiles y flexibles en sus estructuras, procesos y composición que pudieran responder con eficacia a los cambios del entorno. Con este objetivo, las empresas emprendieron procesos de reestructuración para reducir costos al mínimo, lo que incidió negativamente en los salarios y las condiciones de empleo. Estos procesos condujeron a una mayor flexibilidad laboral, tanto en lo temporal como en lo espacial. La flexibilidad temporal se tradujo en trabajo a tiempo parcial, horas extraordinarias, contratos temporales, jornadas no estándar y horarios variables (Carrasco, 2007:160). Entre las medidas orientadas a una mayor flexibilidad espacial se recurrió, por un lado, a la dispersión geográfica de la organización y, por el otro, a la deslocalización, lo que generó problemas de descapitalización y desempleo en las localidades abandonadas. Otra alternativa utilizada es la externalización (*Outsourcing*) de servicios, partes

⁶⁶² Tras la segunda guerra mundial la radical oposición Este y Oeste desaparece y se inicia una creciente democratización de los países desarrollados. Esto, impulsó -como apuntan De Elena y González (2004:31)- un avance de la legislación internacional con miras a potenciar el respeto de las libertades individuales y a perseguir, en general, una mayor armonización de las relaciones internacionales.

⁶⁶³ La reducción de la natalidad aunada al envejecimiento de la población han dado lugar a una desaceleración del crecimiento en los países industrializados y ciertos desequilibrios entre los grupos etarios. Esto se ha visto acompañado de fuertes movimientos migratorios que, partiendo de los países más desfavorecidos hacia los de mayor riqueza, han dado lugar a una heterogeneidad poblacional que es generadora de riqueza y diversidad cultural, así como de problemas de acoplamiento entre grupos étnicos diferentes (De Elena y González, 2004:31).

del producto o mano de obra. Con el objetivo de aumentar la competitividad también se llevaron a cabo procesos de *downsizing*, reduciendo el tamaño de la empresa mediante recortes de plantilla. Así mismo, las empresas establecieron alianzas estratégicas dando lugar a fusiones y, en consecuencia, implican reconversiones del personal: despidos reciclaje o movilidad geográfica y/o funcional forzosa (De Elena y González, 2004:33). Así pues, a los beneficios derivados de estas estrategias empresariales, se sumó la precariedad laboral de una gran cantidad de trabajadores y trabajadoras. La flexibilidad laboral -como apunta Miguélez (2009:38)- implica la asunción de incertidumbres salariales, de tiempo de trabajo, de condiciones laborales y de estabilidad. Con otras palabras, la certidumbre de rendimiento que al empresario le proporciona la flexibilidad del trabajo tiene como contrapartida inseguridad en las condiciones de vida del trabajador.

La mundialización de la economía y la consecuente intensificación de la competencia debilitaron el poder de regulación estatal y la posición negociadora de los trabajadores. Así las cosas, la desregulación de los mercados, la creciente flexibilidad y la reconfiguración del trabajo tuvieron efectos alarmantes en el empleo. Por un lado, la búsqueda de flexibilidad determinó la emergencia y expansión de modalidades de empleo alejadas de las estándar o tradicionales, conocidas como formas de trabajo atípico y, por el otro, las estrategias empresariales destinadas a aumentar la competitividad y maximizar los beneficios a través de la disminución de costos, aunadas al debilitamiento de la capacidad de negociación de los trabajadores y de la capacidad reglamentaria del Estado, contribuyeron al deterioro de la calidad del empleo generando precariedad laboral.

2.1. Formas de trabajo atípico

Los trabajos o empleos atípicos se corresponden con todas aquellas modalidades de contratación laboral que, como hemos avanzado, no se insertan en el modelo estándar o tradicional, es decir aquellas que no pueden encuadrarse dentro del empleo subordinado regulado por el ordenamiento jurídico, debido a su duración y continuidad, el lugar de prestación, así como el tiempo de trabajo (Caamaño, 2005:08). El trabajo temporal, el teletrabajo, el trabajo eventual u ocasional, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo a domicilio, las relaciones triangulares⁶⁶⁴ y el trabajo por cuenta propia son formas de empleo atípico. Estas

⁶⁶⁴ Se denominan relaciones laborales triangulares aquellas en las que comparecen, en una misma situación jurídica, tres partes: dos empresas que se vinculan para la prestación de servicios comerciales entre ambas y el trabajador que, en la prestación de servicios subordinados, queda posicionado entre ambas. Estas relaciones adoptan en general dos modalidades: la subcontratación laboral y el suministro de trabajadores por la vía de una empresa de trabajo temporal (ETT) (Ugarte, 2006:12).

formas han experimentado un auge creciente desde inicios de los setenta sobre todo en los países de la OCDE (CEPAL, 2000:11-12)⁶⁶⁵. Aunque algunas de ellas existen desde antiguo - como es el caso del empleo a domicilio-, nunca habían estado tan extendidas. En este sentido, Caamaño (2005:09) sostiene que sólo la subcontratación de servicios personales y el teletrabajo⁶⁶⁶ merecen la calificación de "nuevas", pues el resto han sido reconocidas, por lo general, en los ordenamientos jurídicos. No obstante, los cambios en las formas de ocupación atípica que no alcanzan tal calificación -por ejemplo, los contratos de duración determinada- radican en la relevancia que han adquirido en ciertos ámbitos y en las funciones que comienzan a perseguir. De este modo, incluso las viejas modalidades de trabajo atípico adquieren un sentido distinto y una importancia creciente imposible de prever en el antiguo esquema de organización laboral. En este mismo sentido, el Parlamento Europeo (2008:04) señala que la distinción entre "viejas" y "nuevas" formas de trabajo es relativa, pues algunos países han experimentado un notable aumento del trabajo por turnos y el trabajo nocturno con unas características diferentes a las del pasado. La misma observación puede hacerse respecto al empleo por cuenta propia que, existente desde hace siglos, ha experimentado cambios significativos en términos de puestos de trabajo, condiciones laborales y sectores de producción. Igualmente ocurre con el trabajo no declarado, cuya extensión y sectores de penetración han variado.

El empleo atípico se presenta, en general, ciertas insuficiencias en materia de seguridad social, derechos laborales y remuneración. Esto no impide que ciertos grupos lo consideren ventajoso. Desde el punto de vista del trabajador estas forma de ocupación puede resultar más interesante y atractiva que una relación laboral tradicional. En ocasiones, el trabajador lo encuentra más cercano a sus intereses - por ejemplo, las mujeres con hijos prefieren un empleo a tiempo parcial para conciliar el trabajo con sus responsabilidades familiares- y, en determinadas

⁶⁶⁵ Aun cuando no en todos los países de la OCDE aumentó el trabajo temporal y el trabajo por cuenta propia, el aumento del trabajo a tiempo parcial si fue una realidad común a todos ellos. En cualquier caso, la proporción de este crecimiento fue bastante heterogénea. Este aumento del empleo a tiempo parcial -como fenómeno común de los países industrializados- resulta preocupante pues este está asociado al subempleo y a la pauperización invisible del empleo, pues genera una remuneración inferior por hora que el empleo a jornada completa (CEPAL, 2000:11-12). En síntesis, se puede afirmar que la flexibilidad del empleo ha aumentado notablemente en toda Europa. A este respecto, Eurofound (2010:02) señala que la proporción de trabajadores en contratos temporales aumentó, de un 10% en la CE12 durante 1991, a un 14% en la UE27 durante 2007. En 2009 esta cifra descendió ligeramente a un 13,5%. No obstante, este descenso no necesariamente implica un aumento de las contrataciones a tiempo indeterminado, por el contrario, en el contexto de la crisis del empleo, es probable que se deba a la no renovación de contratos o a la disminución en la contratación de este tipo trabajadores. Esto es bastante probable pues los empleos atípicos son cíclicos, son los primeros empleos en ser creados cuando el crecimiento económico impulsa los negocios y los primeros en desaparecer en periodos de recesión (Eurofound, 2012:18).

⁶⁶⁶ La Organización Internacional del Trabajo define el teletrabajo como una forma de trabajo en la que (a) este se realiza en una ubicación alejada de una oficina central o de instalaciones de producción, separando así al trabajador del contacto personal con colegas de trabajo que estén en esa oficina y en la que (b) la nueva tecnología hace posible esta separación facilitando la comunicación (OIT, 1990c:04).

circunstancias, se adapta mejor a sus preferencias. En estas circunstancias, por ejemplo, los estudiantes optan por trabajos a plazo fijo, de corta duración, frente a relaciones laborales de duración indefinida (Caamaño, 2005:08). De hecho, la utilidad “bidireccional” de estas modalidades de trabajo atípicas fue reconocida, en 2007, por una Resolución del Parlamento Europeo en la que se señala que “las nuevas formas de contratos atípicos y de contratos estándar flexibles...” pueden contribuir -siempre que incorporen las necesarias garantías de seguridad laboral- “...a garantizar a las empresas la adaptabilidad necesaria en el nuevo contexto internacional y, al mismo tiempo, a satisfacer exigencias específicas de los trabajadores mediante un equilibrio diferente entre vida personal y familiar y formación profesional” (Considerandos E y F)⁶⁶⁷. Reforzando este argumento, Rodgers (1992:16) insiste en que la discrepancia entre la relación laboral típica y las necesidades del sistema industrial y de sus protagonistas es cada vez mayor, lo que explica que estas ocupaciones “no estándar o atípicas” respondan a esas nuevas necesidades.

La flexibilidad laboral, por lo tanto puede ser beneficiosa pues -como apunta Carrasco (2007:160)- ofrece mayores posibilidades de organización y adaptabilidad a los trabajadores-. Con todo, esto deriva en relaciones laborales caracterizadas por la incertidumbre, porque el trabajo no se percibe como algo para toda la vida, la flexibilidad de los contratos -algunos permanentes y otros temporales con sus consecuencias en los salarios y los sistemas de seguridad social- y la prolongación e imprevisibilidad de la jornada laboral. Así, las nuevas modalidades de empleo no son un obstáculo por su “atipicidad”, si no porque merman la calidad del empleo. Mientras el empleo “normal” está regulado por la legislación laboral, el “atípico” deriva de un mercado laboral carente de regulación y precario (CEPAL, 2000:12-13).

La regulación de estos empleos representa un aspecto importante para la igualdad de género desde el momento en que su precariedad afecta, como avanzamos, sobre todo a las mujeres. En este sentido, Abrámo (1997:22) afirma que la proporción de mujeres en las formas precarias de trabajo -con bajos sueldos, baja productividad, ausencia de contratos, ausencia de protección social- es cada vez mayor, tanto por lo que se refiere a las “viejas” ocupaciones -trabajo doméstico, trabajo por cuenta propia- como respecto a las “nuevas” -trabajo a domicilio, eventual, a tiempo parcial, subcontratado-. La sobrerrepresentación de las mujeres en este tipo de empleo obedece, como señala Larrañaga (2002:14), a que se les sigue adjudicando la responsabilidad del bienestar de la familia y, en consecuencia, se les considera más aptas para

⁶⁶⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la reforma del Derecho laboral ante los retos del siglo XXI (2007/2023(INI)): P6-TA (2007) 0339. A6-0247/2007-Ponente: Jacek Protasiewicz. (Parlamento Europeo, 2007).

moverse dentro y fuera de la economía formal en una serie de trabajos temporales o eventuales, aceptar horarios reducidos o trabajos intermitentes y trabajar en el hogar. De este modo, se les asocia menos con el contrato estándar a tiempo completo, base sobre la que se ha construido la regulación laboral y social. Se configura así un modo de empleo “*femenino*” caracterizado por la atipicidad, la segregación vertical y horizontal y salarios más bajos. En este orden de ideas, se antoja una lectura de la precariedad sobre la base de las desigualdades de género, en la que esta precariedad se inscribe en un marco conceptual crítico a la universalización de los contenidos y valores asociados a un empleo que responde a la lógica masculina. Desde el final de la II Guerra Mundial hasta finales de los años setenta, la relación de empleo estándar ha sido un terreno ocupado casi exclusivamente por el varón, lo que ha contribuido a sustentar la figura del “varón proveedor” como práctica y símbolo de la división sexual del trabajo.

2.2. Precariedad laboral: la inseguridad como característica del empleo

El debate sobre la precariedad laboral no es nuevo. En alguna medida el trabajo siempre ha sido precario. De hecho, gran parte de los esfuerzos de la OIT se han dirigido -como hemos visto- a estructurar y mejorar las relaciones laborales, siendo el fundamento de gran parte de su normativa una relación de empleo directa y estable. No obstante, la reciente expansión de formas de empleo precario plantea un reto a esta noción. Los contratos temporales son la norma, las agencias de trabajo se han multiplicado, el trabajo casual y las formas de trabajo autónomo dependiente crecen a un ritmo acelerado, desmantelando, incluso, el núcleo de la economía formal. Se observa entonces que el ideal de empleo protegido, basado en la estabilidad y el acceso universal, se ha transformado, dando lugar a modalidades de empleo precario notablemente extendidas. Esta extensión la motiva, como señala Miguélez (2009:35-37), la crisis de la relación tradicional de trabajo que tuvo lugar a inicios de los ochenta y que condujo, como vimos, al incremento de la flexibilidad⁶⁶⁸, traducándose en altas tasas de paro y empleo inestable. En los países donde lograron mantenerse algunos elementos de regulación, la flexibilidad devino en nuevas modalidades de empleo, con ciertas garantías. Por el contrario, en aquellos países en los que no se sostuvo tal regulación imperó la informalidad⁶⁶⁹. Así, esta crisis se vio acompañada por la precarización del empleo, un binomio que se extendió globalmente.

⁶⁶⁸ La flexibilidad laboral es, como apuntan Lexartza y Grau, (2010:Pag 12-14) un elemento medular para comprender las nuevas dinámicas y manifestaciones del trabajo precario. Aunque no todo el empleo precario es producto de la flexibilidad como estrategia, esta tendencia busca generalizar y naturalizar las condiciones precarias. Así, la flexibilidad laboral ha contribuido enormemente a la precarización del empleo.

⁶⁶⁹ Aunque la informalidad ha aumentado en la UE, su gravedad se agudiza en otras regiones como, por ejemplo, en América Latina (Miguélez, 2009:36).

En este sentido, para Marín (2013:172), una de las características que imprime particular gravedad a este fenómeno es su internacionalización, potenciada por la acción de empresas multinacionales y la transnacionalización del empleo. Además, el comportamiento de los empleadores que utilizan a su arbitrio y al margen de la legalidad el trabajo precario agudiza la referida gravedad. Estas características atentan directamente contra las normas internacionales del trabajo y plantean un importante reto. En el uso y abuso del trabajo precario los derechos sociales quedan relegados a un segundo plano, dando lugar a situaciones de inseguridad e incertidumbre asociadas a diversas formas de vulnerabilidad social y económica. En cualquier caso, no existe una definición consensuada del concepto de precariedad. Como se avanzó, se trata de un concepto relativo cuyo significado deriva de una situación de referencia, una relación de empleo estándar y/o deseable. Esta relación implica la existencia de un vínculo de empleo permanente, de jornada completa, retribuida con un salario suficiente, realizada para un único empleador y en un local bajo su gestión, acorde con los convenios de negociación colectiva y normas laborales que brinden seguridad a los trabajadores -desempleo, políticas de empleo, prestaciones sociales, salario mínimo, sindicatos, impuestos progresivos, salud laboral, jornada máxima, etc.-. En suma, un “buen empleo” debería garantizar al menos estabilidad en el empleo, promoción laboral y protección social (Ioé, 2008:18). Así, las formas de empleo y trabajo que incumplen alguno de estos requisitos caen dentro de la precariedad.

El origen del concepto de precariedad laboral surge a mediados de la década de los setenta para dar significado a determinadas situaciones “atípicas” de empleo. Según Barattini (2009:01), este concepto lo emplea, por primera vez, la OIT en 1974 identificando la precariedad con la inestabilidad en el puesto de trabajo, ya fuese por la ausencia de contrato, o por la presencia de contratos por tiempo determinado. Durante la década de los ochenta, la organización delimitó con más claridad el concepto de empleo precario, asociándolo a la carencia de algunas de las características de las denominadas Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CYMAT⁶⁷⁰). Así, la ausencia de “salario indirecto” y “estabilidad en el empleo” implicaban precariedad (Diana, 2010:120). Más adelante, en un informe -publicado en 1984-, la OIT se refiere al trabajo no protegido y al trabajo precario o clandestino⁶⁷¹. Haciendo referencia a estos antecedentes, Vosko et al. (2009:05) advierten que, durante la década de los setenta, el término precariedad se utilizó de forma amplia y estuvo vinculado al debate sobre la exclusión social relacionándose y con fuerzan a la esfera del empleo y, en particular, a los distintos trabajos asalariados, en términos del tipo de contrato. Así, el empleo precario se identificó

⁶⁷⁰ Las CYMAT se refieren a las condiciones generales en que se realiza el trabajo e incluyen aspectos como la organización, la calidad, la intensidad del mismo y el tipo de actividad, entre otras (Diana, 2010:121).

⁶⁷¹ OIT (1984) Informe: “El trabajo en el Mundo”, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. pág.58

directamente con formas de empleo que están fuera de la relación de empleo estándar. Sobre la base de esta percepción, Guerra (1994:56) entiende que es precario cualquier “empleo inestable e inseguro que realiza el trabajador asalariado y que tiene en el tipo de contrato su factor más determinante”. Mientras la inestabilidad representa la carencia de contrato de trabajo indefinido, bien sea porque no existe contrato alguno o porque el contrato es a plazo fijo, por honorarios, temporal o eventual, la inseguridad viene determinada por la ausencia de cobertura social.

La precariedad laboral se asocia también, con frecuencia, a la temporalidad o eventualidad del empleo. No obstante, esta perspectiva -como apunta Plá (2004:37)- es limitada, al existir formas de empleo, como el trabajo a domicilio, el trabajo a cuenta propia, el trabajo irregular en la economía sumergida y el trabajo a tiempo parcial, que son a menudo tan precarias -en el sentido de inseguras e inestables- como el trabajo temporal. De este modo, esta autora sugiere que la determinación de la precariedad incluya no sólo las condiciones de empleo -la temporalidad del vínculo laboral-, sino también las condiciones de trabajo y salariales. Así, lo que definiría la precariedad de una situación laboral sería el deterioro directo o indirecto de las condiciones de trabajo y el empleo precario estaría caracterizado por menores salarios, peores condiciones de trabajo y mayor posibilidad de prácticas abusivas por parte de las empresas, el empleador o quien requiere el trabajo (Segura et Al. 1991:39). Otra acepción de la precariedad laboral, aún más amplia, se asocia con situaciones laborales que no proporcionan al trabajador un nivel de bienestar y seguridad -actual y futuro- adecuado. En este sentido, se hace referencia a aquellas situaciones de empleo que no permiten consolidar una posición o un nivel de vida, una profesión, una estabilidad que permita planificar el futuro (Plá, 2004:37). Todo ello está implícito en la semántica del concepto, pues la noción de precariedad sugiere una arriesgada o peligrosa falta de seguridad o estabilidad⁶⁷². Así, esta noción, aplicada a la esfera del empleo, incide en una cuestión tan importante como la inseguridad laboral, eje de muchas investigaciones y políticas públicas actuales⁶⁷³. De lo expuesto, se puede afirmar que en el concepto de precariedad abarca dos dimensiones. Una de ellas, de carácter “inmediato”, esta relacionada con el mercado de trabajo y las características del empleo. Esta dimensión hace referencia al carácter “inseguro” e “inestable” de este último y su indicador más evidente es el

⁶⁷² La RAE define como precario aquello “de poca estabilidad o duración” o “que no posee los medios o recursos suficientes” (Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=precariedad> - última consulta 16 de junio de 2013).

⁶⁷³ Un ejemplo son las políticas de “flexiseguridad” que pretenden combinar la flexibilidad, con la seguridad en el ingreso y en la protección social. Este concepto fue acuñado por el sociólogo holandés Hans Adriaansens - Miembro del “Dutch Scientific Council of Government Policy”- y el Ministro Holandés de Asuntos Sociales, Ad Melkert (del partido laborista). La flexiseguridad sugiere compensar la disminución de la seguridad en el empleo con un incremento de las oportunidades de empleo y seguridad social (Parlamento Europeo, 2008:94). El debate en torno a la flexiseguridad se inició en torno al año 2000 y las directrices en materia de empleo adoptadas por la UE en 2003 siguen esta tendencia y exhortan a los gobiernos a buscar, a través de sus políticas, un adecuado equilibrio entre flexibilidad y seguridad (Klammer, 2007:120).

tipo de contractual. No obstante, esta noción de empleo precario o “inestable” puede matizarse al considerar otros factores -al margen del carácter fijo o temporal del contrato- que favorecen las condiciones de empleo como son, la capacidad de negociación individual o colectiva o el nivel de ingresos. La segunda dimensión tiene que ver con las repercusiones del empleo precario desde el punto de vista de la estructura social. En una sociedad donde el trabajo y el empleo constituyen un mecanismo básico de distribución de la renta, autonomía económica y posición social, el empleo precario sitúa a quienes lo protagonizan en una posición de dependencia que dificulta el acceso a los recursos básicos de la sociedad y, en definitiva, de exclusión social.

En cualquier caso, no cabe duda, de que la noción de empleo precario o, más exactamente, de precariedad en el empleo es un concepto controvertido que ha sido objeto de profundos debates a nivel académico⁶⁷⁴. Vosko, Mac Donald y Campbell (2009:06) señalan que, en torno a este debate, existen en las ciencias sociales dos líneas argumentales. La primera, identifica el empleo precario con formas específicas de empleo, especialmente con formas no estándar o atípicas. Desde este punto de vista, el empleo precario se identifica generalmente con el empleo temporal, esto es, un empleo asalariado que carece de la seguridad laboral del trabajo estándar, permanente o indefinido. Así, la precariedad se encuentra vinculada a un déficit en el nivel de seguridad en el empleo, o en otras palabras de protección que permita al trabajador tener una expectativa de continuidad, siempre que no incurra en mala conducta individual o a causa de un despido. De este modo, se erige una dicotomía en la que el empleo precario (o inseguro) se yuxtapone al empleo permanente (o seguro). Una segunda línea de argumentación, más comúnmente empleada y a la que se acogen Vosko, Mac Donald y Campbell (2009:07), trata la precariedad como un déficit respecto a diversas dimensiones de la seguridad laboral. Se configura así, un concepto multidimensional que determina la precariedad en función de las características del empleo y se identifica con el trabajo asalariado, caracterizado por derechos muy limitados, ausencia de beneficios sociales, inseguridad laboral, bajos salarios y alto riesgo para la salud (Vosko, 2010:02).

En esta misma línea se sitúa Rodgers (1992:18), para el que la referida dicotomía no es tan clara. Para este autor, la precariedad se manifiesta de modo diverso, debiendo tenerse en cuenta, en particular, cuatro aspectos. Un primer aspecto se refiere al grado de certidumbre en la continuidad del empleo. Así, los trabajos que tienen un horizonte a corto plazo o cuyo riesgo de

⁶⁷⁴ Para profundizar sobre los debates conceptuales en torno a la precariedad véase: Vosko, L., Mac Donald, M. y Campbell, I. (2009) “Introduction: Gender and the concept of precarious employment” en *Gender and the contours of precarious employment*. Edited by Leah Vosko, Martha Mac Donald y Iain Campbell. Editorial Routledge.

pérdida es elevado son precarios. El trabajo irregular o informal también se incluiría en esta categoría, en la medida en que dicha certidumbre no se produce. Otro aspecto es el relativo a la capacidad de control sobre el trabajo: cuanto menos control se ejerza -individual o colectivamente- sobre las condiciones laborales, los salarios o el ritmo de trabajo, el empleo es más inseguro. Un tercer aspecto de máxima centralidad es la protección. En tal sentido, a mayor protección del trabajador -bien por ley, convenios colectivos o la práctica consuetudinaria- menos precariedad. Esta protección se entiende no solamente en términos de cobertura social, por ejemplo el derecho a prestaciones sociales, sino también en cuanto a garantías contra la discriminación, despidos improcedentes o condiciones de trabajo inadecuadas. Un cuarto aspecto, algo más ambiguo, es el referido a los ingresos: los trabajos mal remunerados deben considerarse precarios si se asocian a la pobreza y a una inserción social insegura. Sobre la base de estos factores, puede afirmarse que el concepto de precariedad implica inestabilidad, falta de protección, inseguridad y vulnerabilidad social o económica (Rodgers, 1992:19).

Entendida como multidimensional, la precariedad puede presentarse en diferentes grados dentro de las distintas modalidades de empleo, siendo entonces más un continuo que una dicotomía. De este modo, un trabajo inestable no tiene necesariamente que ser precario, pues lo que identifica a los trabajos precarios es una combinación los factores mencionados. Así pues, la precariedad puede caracterizar a los empleos temporales y a los permanentes. En este sentido, la precariedad o, más ampliamente, la inseguridad en el empleo, no se limita al riesgo de perder el empleo, mostrándose de formas muy diferentes. Esto puede observarse en la variedad del carácter y la incidencia que, a nivel empírico, toma el empleo precario (Vosko, Mac Donald y Campbell, 2009:03). En Francia, España y Canadá, el empleo temporal es un fenómeno significativo que revela la inseguridad en sus múltiples dimensiones. No obstante, en países como el Reino Unido, Australia y Japón, predomina un empleo a tiempo parcial muy precarizado. En Estados Unidos e Irlanda es, sin embargo, el empleo por cuenta propia -que muchas veces enmascara relaciones de trabajo encubiertas- el que se ha acrecentado considerablemente, caracterizándose por bajos salarios. En algunos países han surgido nuevas formas de empleo, privadas de una adecuada regulación protectora. Así ocurre con los mini-empleos (*minijobs*) en Alemania⁶⁷⁵.

⁶⁷⁵ Los mini-empleos se introducen en Alemania a través de la 2ª Ley para la modernización de los servicios del mercado laboral, aprobada por el Parlamento el 31 de diciembre de 2002. Al año siguiente, se adoptó una nueva regulación que aumentó su remuneración máxima de 325€ a 400€ al mes. En estos empleos el empresario paga al Estado una cantidad global del 30% del sueldo -15% para el seguro de pensiones, 13% para el de enfermedad y 2% en concepto de impuestos-. El trabajador no está obligado a pagar ni impuestos, ni cuotas a la Seguridad Social. Cuando el mini-empleo corresponda a labores domésticas en domicilios privados, la cantidad global que pagará el empresario será el 14,9% del salario que perciba el empleado: 5% para el seguro de enfermedad, 5% para el seguro de pensiones, el 2% en concepto de impuestos y el 1,3% por el seguro de prórroga salarial en caso

Esta diversidad con la que se manifiesta la precariedad se acrecienta con las diferencias que, en relación al sexo, la edad, la capacitación y la experiencia laboral de los trabajadores, determinan una mayor o menor vulnerabilidad en ciertos trabajos. En este sentido, la OIT (2012a:25-26) apunta que existe una alta probabilidad de que los jóvenes sean contratados como trabajadores temporales, mientras que los varones de edad avanzada tienden a desempeñarse como trabajadores por cuenta propia⁶⁷⁶. Las mujeres, por su parte, tienen mayor probabilidad de ser empleadas a tiempo parcial y en pequeñas empresas. Para los desempleados el trabajo atípico representa, en general, un punto de apoyo hacia la transición al empleo formal. En todo caso, estas diferencias no obstan a que todos los empleos precarios, como señala Rodgers (1992), tengan ciertos elementos comunes -la incertidumbre en el trabajo, los bajos salarios, la falta de control sobre las condiciones de trabajo y una protección limitada- que afecta en diferente medida a todos los trabajadores implicados en este tipo de empleo. En definitiva, considerar un empleo como seguro y no precario no se limita a su integración en la categoría de empleo asalariado permanente y a tiempo completo. Como se ha visto, la realidad es mucho más compleja y la seguridad en el empleo requiere de la configuración de un conjunto de variables como la legislación y la política laboral, la seguridad social, las políticas familiares, la fiscalidad y las políticas de empleo.

2.2.1. Precariedad y empleo atípico: es el empleo atípico necesariamente precario?

El trabajo atípico y el empleo precario se usan frecuentemente como expresiones sinónimas. Sin embargo, es pertinente aclarar si el trabajo atípico es necesariamente precario. Asumiendo que la precariedad, como se apuntó, es un concepto multidimensional y, como tal, puede presentarse en distintas formas de trabajo y a diferentes niveles, es procedente cuestionar tal sinonimia. A este respecto, Guerra (1994) afirma que la relación entre empleo atípico y precario es de un solo sentido. Así, no todo empleo atípico es precario, pero todo empleo precario es atípico. Caamaño (2005:9) también cuestiona la identidad de ambos conceptos, advirtiendo de la necesidad de distinguir las ocupaciones precarias de las relaciones laborales

de enfermedad. Las mujeres representan el 62,5%, en estos mini-empleos y el 92% de quienes desempeñan un mini-empleo en hogares privados. Uno de los objetivos de estos empleos es hacer aflorar parte de la economía sumergida producto de las labores domésticas llevadas a cabo en hogares privados. Efectivamente, el número de mini-empleos en la modalidad de los servicios en hogares privados se ha incrementado sensiblemente. Además, otros sectores económicos que han creado empleos afiliados a la Seguridad Social gracias a esta modalidad laboral son el comercio minorista, la gastronomía, la hostelería, la limpieza y mantenimiento y la sanidad (Consejería de Trabajo e Inmigración, 2011:02-04).

⁶⁷⁶ En la UE la proporción de trabajadores por cuenta propia en el trabajo total es de 14%. Entre ellos, el número de hombres duplica al de mujeres. Estas cifras se han mantenido constantes a lo largo de las últimas dos décadas (Eurofund, 2010:02).

atípicas. Para este autor, las primeras se encuentran, en mayor o menor medida, al margen del derecho laboral y de la protección básica de la seguridad social. Por el contrario, las segundas son ocupaciones de carácter laboral, es decir, se prestan bajo la subordinación y dependencia del trabajador respecto al empleador y, por lo tanto, se encuentran indubitadamente insertas dentro del ámbito de aplicación del derecho del trabajo y del derecho de la seguridad social. Así, las relaciones laborales atípicas confieren al trabajador derechos mínimos y protección frente a los riesgos sociales, aunque con especial consideración a los elementos esenciales y propios de estas modalidades de contratación. En todo caso, este autor reconoce que la inexistencia de identidad entre ellas no impide que las formas de empleo atípico y las ocupaciones precarias aparezcan frecuentemente vinculadas en la práctica. Esto tiene su razón de ser en que las formas atípicas de empleo son propensas a la precariedad, pues la mayor parte de los ordenamientos jurídicos -arraigados en un modelo distinto y, en gran medida, superado de ordenación de las relaciones laborales- no regulan apropiadamente estas formas de empleo y, en concreto, los derechos mínimos de protección social y condiciones adecuadas de seguridad e higiene en el trabajo (Caamaño, 2005:10).

El hecho de que ciertos empleos atípicos muestren precariedad no implica que todos lo sean y, por lo tanto, que tales empleos y dicha precariedad sean equivalentes. En este sentido, Rodgers (1992:19) señala que el grado en que los trabajos atípicos son precarios varía considerablemente. El trabajo temporal ofrece un buen ejemplo de ello. En países donde se otorga una amplia protección administrativa y jurídica a los puestos de trabajo estables (por ejemplo, Francia), resulta lógico pensar que el aumento de las formas de trabajo temporal refleja un deseo de la patronal de facilitar los despidos. Los trabajadores que ocupan este tipo de puestos son, por definición, más propensos al desempleo. Pero, el trabajo temporal adopta diferentes formas: contrato de duración limitada, trabajo interino a través de agencia, trabajo eventual de corta duración y muchos otros. El trabajo de agencia y por contrato aumenta en las áreas en que el paro es relativamente bajo, reflejando posiblemente la preferencia por trabajos de corta duración que aportan elevados ingresos. Una proporción considerable del trabajo de duración limitada (pero no “eventual”) esta ligada a la formación y al aprendizaje⁶⁷⁷ y, en ciertas ocupaciones muchos de los que trabajan durante períodos cortos se sienten motivados y no se consideran en situación

⁶⁷⁷ Los estudios de caso reseñados por Salengros, Van de Leemput y Mubikangiey (1992:399) demuestran que, en Bélgica, el empleo interino es bastante común en el ámbito de la educación. Los profesores interinos suelen ser jóvenes de escasa experiencia que ven este tipo de empleo desde un punto de vista pedagógico. Para ellos, la situación de interinato no es definitiva y saben que, a largo plazo, hay posibilidades de conseguir una plaza fija. Algo similar ocurre en Alemania donde, tal como señalan Büchtemann y Quack (1992:200), gran parte de los trabajadores con contrato de duración limitada se consideran personal en formación, bien por ser ese su primer trabajo remunerado o porque, en muchos casos, acceden a estos empleos como parte del plan de formación de las empresas.

especialmente precaria⁶⁷⁸. Sin embargo, también es cierto que la protección social concedida a estas diferentes formas de trabajo temporal es sistemáticamente menor que la del trabajo regular y estable, sobre todo como consecuencia de la cobertura legal o de los umbrales⁶⁷⁹ exigidos para lograr la protección del empleo o el seguro social. Es evidente que la seguridad a largo plazo está siempre ausente, dada la naturaleza temporal de estos empleos, lo que determina que muchos trabajadores soportan períodos intermitentes de paro en los trabajos a corto plazo. Un indicador indirecto de la calidad de esta modalidad de empleo viene dado por la proporción de individuos con trabajo temporal que buscan un puesto de trabajo estable⁶⁸⁰.

Existen problemas conceptuales similares con el trabajo a tiempo parcial. Aunque gran parte de este trabajo es regular y estable y hasta un grado razonable está protegido, suele carecer de una adecuada protección social⁶⁸¹. En muchos casos, estos trabajadores no tienen derecho a subsidios por enfermedad o planes de pensiones y los pocos derechos que se les reconoce -en aquellos países que brindan una protección más completa- se les niegan cuando trabajan un número reducido de horas. Los acuerdos salariales suelen ser inoperantes y las restricciones jurídicas o sociales a los despidos tienden a ser más débiles. Además, suelen padecer de una elevada variabilidad en las horas trabajadas (Rubery, 1992:109). La precariedad de este tipo de empleo se acrecienta en los supuestos en los que se solapa con otras formas de trabajo atípico,

⁶⁷⁸ Algunos estudios de caso realizados en Bélgica muestran que ciertos grupos de trabajadores laborando en el área de servicios -particularmente entre los médicos y paramédicos del sector público y privado- que mantienen contratos de duración limitada y se desempeñan como interinos o realizan una sustitución, niegan sentirse desmotivados en razón de la precariedad. De hecho, el 31% de estos trabajadores niega que su situación “precaria” constituya una fuente de preocupación y que por el contrario, esta no tiene influencia en su vida y no altera sus hábitos sociales o sus relaciones profesionales. Este grupo estaba mayormente compuesto por trabajadores solteros o mujeres, para los cuales este suponía su primer contrato. Los trabajadores afirmaron que compensaban la situación de “precariedad” aumentando sus actividades sociales fuera del medio laboral, con lo que su vida privada adquiría mayor importancia que la vida laboral (Salengros, Van de Leemput y Mubikangiey, 1992:372-373 y 380).

⁶⁷⁹ Los umbrales, también llamados períodos de carencia, revisten especial importancia para adquirir el derecho a ciertos beneficios extraordinarios. Con lo que, a pesar del teórico trato igualitario previsto en la legislación, es frecuente que los trabajadores temporales no obtengan vacaciones pagadas, pluses y similares (Rodgers, 1992:19). Así, los trabajadores a tiempo parcial o en contratos de duración determinada son indirectamente discriminados por las regulaciones legales y los convenios colectivos que exigen plazos mínimos de empleo para acceder a ciertos derechos. Como ejemplo, Büchtemann y Quack (1992:204-205) hacen referencia al caso Alemán, donde el subsidio por enfermedad solo se otorga durante seis meses de trabajo continuado con el mismo patrono. No obstante, los autores advierten que el 73% de los contratos de duración limitada en el sector privado no supera los seis meses, con lo que quedan así por debajo del período mínimo exigido para la protección.

⁶⁸⁰ La amplia proporción de asalariados que se encuentran en empleos temporales porque no tienen capacidad para encontrar un empleo permanente es -como apunta Marshall (1992:66-67)- uno de los principales indicios de la naturaleza “forzosa” de este tipo de empleo. Este, es un rasgo común del empleo temporal en los mercados de trabajo de Bélgica, Alemania, los países Bajos y, en menor medida, del Reino Unido.

⁶⁸¹ En este sentido, Büchtemann y Quack (1992:202) refieren el caso de los trabajadores a tiempo parcial en Alemania, donde tanto la regulación legal, como la colectiva limitan la protección a aquellos empleos cuya jornada supera un determinado umbral. Así, muchos trabajadores a tiempo parcial empleados durante menos de diez horas semanales o 45 horas mensuales son excluidos, por ejemplo, del subsidio por enfermedad. Además, si su jornada semanal no supera las 17 horas también son excluidos del plan de seguro de desempleo público y, en consecuencia, no tienen derecho a ningún tipo de prestación en caso de pérdida del puesto de trabajo.

por ejemplo, con el trabajo temporal⁶⁸². Aunque algunas formas de trabajo a domicilio tienen características similares a las del trabajo a tiempo parcial, habitualmente es más irregular y se remunera peor. Además, quienes trabajan en su casa tienen especiales dificultades para pertenecer a los sistemas de seguridad social, con lo que, en general, la tendencia a la precariedad de este tipo de trabajo resulta más fácil de establecer (Rodgers, 1992:22). De hecho, los trabajadores a domicilio suelen estar desprotegidos y situados en el segmento “degenerativo” de la economía asociado con el empobrecimiento y el subdesarrollo.

La amplia categoría de trabajo por cuenta propia se incluye habitualmente entre el trabajo atípico. No obstante, valorar su precariedad se complica debido a que, entre todos aquellos clasificados como trabajadores por cuenta propia, existen supuestos muy diferentes. Muchos son, en efecto, precarios, al desempeñarse de modo irregular, marginales o fuera de la ley. En estos casos, la subcontratación de esta mano de obra de modo encubierto soslaya la mayor parte de la protección social (trabajo autónomo ficticio o encubierto)⁶⁸³. Con todo, la inestabilidad o inseguridad de ciertos tipos de trabajo por cuenta propia no se percibe necesariamente como una desventaja importante. Tal es el caso de algunas categorías de trabajadores cualificados contratados en ciertas empresas y que no encajan en la clasificación de colectivos marginales o desposeídos. La remuneración de estos trabajadores es generalmente mayor que la de los empleados fijos de la empresa, aunque su protección social sea mínima y el riesgo de despido elevado. En cualquier caso, es importante distinguir al trabajador independiente precario del que trabaja por su cuenta de forma estable y productiva. Para esta diferenciación han de tomarse en cuenta criterios como los ingresos, el capital, la cualificación y las horas trabajadas

En definitiva, el empleo atípico y el precario están estrechamente vinculados, si bien ambas nociones no son sinónimas. Existen empleos atípicos que, como acabamos de ver, no son precarios. La dicotomía entre trabajos seguros estándar y trabajos atípicos precarios es engañosa, ya que, aunque los trabajos atípicos suelen ser más precarios que los regulares, no siempre es así. No es menos cierto que las características del trabajo atípico, así como su incremento en las últimas décadas, determinan claramente la precariedad global, siendo una prueba irrefutable del deterioro de las condiciones del mercado de trabajo. De hecho, lejos de

⁶⁸² Este solapamiento entre dos modalidades de empleo atípico es bastante común. En el Reino Unido, por ejemplo, el trabajo temporal es de dos a cinco veces más frecuente entre los trabajadores a tiempo parcial que en el conjunto de la mano de obra (Rodgers, 1992:21).

⁶⁸³ Ambas categorías constituyen ejemplos de asalariados de facto que se registran como trabajadores por cuenta propia o autónomos para que los empleadores puedan eludir las contribuciones y los impuestos, incrementar sus ingresos o mantener ciertos beneficios de la seguridad social. El comercio al por menor, el transporte a pequeña escala, los servicios personales y profesionales contribuyen a disfrazar el empleo con multiplicidad de figuras de trabajadores autónomos no declarados (Bettio y Villa, 1992:282-284).

haberse reforzado la dicotomía entre empleos seguros y precarios, esta última cualidad se ha extendido a todos los trabajos (Rodgers, 1992:30). En este escenario, resulta necesario prestar atención a los grados de precariedad y vulnerabilidad entre grupos de trabajadores, ahondando especialmente en uno de los colectivos más afectados: las mujeres.

3. La precariedad laboral femenina

Las incesantes demandas de flexibilidad laboral han generado, como se apuntó, una generalizada precarización de las relaciones de trabajo. Sin embargo, este es un fenómeno novedoso solo para parte de la población. Un recorrido histórico por la participación de las mujeres en el mercado de trabajo evidencia que sus empleos siempre fueron precarios (Lexartza y Grau, 2010:07). En efecto, como señalan Vosko, Mac Donald y Campbell (2009:10), la relación de empleo estándar, típicamente industrial y masculina, abocó a las mujeres a trabajos -no necesariamente empleos, pues también hay que considerar las tareas domésticas- de menor calidad, con lo que la precariedad, según los cánones actuales, ha sido la “norma”.

En la mayor parte de las sociedades industrializadas, la protección de la legislación laboral y de seguridad social contribuyó a consolidar, desde mediados del siglo XX, el empleo estándar como la “norma” del mercado laboral. Así, basada en la parcial des-mercantilización⁶⁸⁴ de la fuerza de trabajo, amparada por el Estado de bienestar, el empleo estándar ofrecía un amplio rango de formas de seguridad laboral a los trabajadores. El resultado fue una protección excluyente, profundamente sesgada respecto al género, que expuso a ciertos colectivos a la precariedad. Aunque algunos hombres quedaron fuera de esta protección -especialmente los inmigrantes y los excluidos por motivos de raza-, el empleo femenino tampoco quedó cubierto. Las demandas de estas últimas, sobre todo las referentes a la seguridad en el empleo y sus beneficios asociados, obtuvieron respuesta mediante la extensión de los beneficios de sus cónyuges. Así, la relación de empleo estándar fue integrada en el ya referido modelo “hombre: proveedor/mujer cuidadora” que excluyó a muchas mujeres del empleo asalariado o limitó sus posibilidades de insertarse y desarrollarse en él (Vosko, Mac Donald y Campbell, 2009:11). De este modo, la división sexual del trabajo recluyó durante siglos a las mujeres en la esfera doméstica/privada y las excluyó de la vida pública.

⁶⁸⁴ Entendemos la des-mercantilización como la extracción de una relación social del circuito mercantil y su adscripción a la regulación estatal. Sin embargo, en este caso tal concepto “aspira a captar el grado en que los estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el Mercado (Esping Andersen, 2000:64).

A su vez, el empleo estándar quedó definido por ciertas características como el tiempo de trabajo estándar, la protección y estabilidad del empleo y los derechos de representación, generalmente percibidas como elementos de protección para el trabajador. No obstante, estas características conforman también factores androcéntricos que favorecen la exclusión. Así, por ejemplo, la relación de trabajo típica implica un modelo rígido de trabajo a tiempo completo que incluyendo un salario digno o “vital” y tiempo de descanso “suficiente”, ofrece al trabajador oportunidades para el ocio y el entretenimiento -siempre que se esté libre de responsabilidades de cuidado- y con margen para cumplir con horarios flexibles y horas extraordinarias. De este modo, el “trabajador ideal”, capaz de responder a todas las exigencias del empleo estándar, es fundamentalmente del sexo masculino y, por lo tanto, sin ataduras, enmarcado en el modelo tradicional de la división sexual del trabajo y cuyo rol de proveedor se ve reforzado por un salario vital o familiar (*living wage*) (Vosko, Mac Donald y Campbell 2009:11). En definitiva, la existencia de un profundo vínculo entre mercado de trabajo y estructura familiar afianza la precariedad laboral de las mujeres. Los hombres trabajadores “cabeza de familia” ocupan los empleos de calidad, mientras que el empleo flexible y precario lo realizan aquellos grupos sociales que no lo viven como una situación de precariedad sino de transitoriedad (los jóvenes) o de complementariedad (las mujeres)⁶⁸⁵. En esta distribución opera una cultura laboral específica de género, en la que las mujeres no acceden a la “cultura del obrero industrial” -típicamente masculina- y se mantienen sobre todo empleadas menos horas -trabajo a tiempo parcial no deseado- y en sectores de salarios más bajos.

Aunque el empleo estándar es considerado mayoritariamente el patrón considerado “normal”, los cambios de la economía, la estructura productiva y los modelos de desarrollo de finales del siglo pasado han repercutido -como señalamos- en la organización del trabajo, debilitándolo e impulsando los ya referidos empleos atípicos. Como señalan Lexartza y Grau (2010:08), la década de los setenta definió los límites del antiguo modelo de desarrollo económico. En consecuencia, se impuso un nuevo modelo, caracterizado por la producción “flexible”, la alta rotación de los puestos de trabajo, el trabajo en equipo y el “*just in time*”, alterando la gestión y organización de los tiempos de trabajo en búsqueda de mayor productividad. En el centro de estos cambios y transformaciones están las relaciones de género, pues sus efectos fueron diferentes para hombres y mujeres. Al respecto, la CEPAL (2000:10) reseña que la recesión económica experimentada durante las décadas de los ochenta y los

⁶⁸⁵ La evidencia soporta esta afirmación. En Alemania, por ejemplo, el 34,4% de las mujeres activas ocupa un puesto de trabajo atípico, mientras solo lo hace un 12% de los hombres. Entre los grupos etarios, el empleo atípico está más extendido en los trabajadores entre 15 y 24 años (37,3% sobre el total de ese grupo), mientras que alcanza el nivel más bajo entre las personas que tienen entre 45 y 64 años (19,7%). (Consejería de Trabajo e Inmigración, 2009:03).

noventa en muchos países industrializados y en desarrollo, así como la reestructuración de los países con economías en transición, tuvo consecuencias negativas en el empleo de las mujeres: se incrementó su desempleo y precariedad laboral, aumentando su presencia entre los más pobres. Esta difícil situación empujó a las mujeres a buscar nuevas alternativas de empleo, en algunos casos recurriendo al trabajo por cuenta propia o a la creación de pequeñas o medianas empresas. En otros casos, las mujeres recurrieron a empleos atípicos como los trabajos eventuales, las jornadas a tiempo parcial, el contrato por obra o a domicilio.

Sin embargo, estas transformaciones no solo han tenido efectos negativos para las mujeres. El cambio del mercado de trabajo conllevó un aumento de la participación de la fuerza laboral femenina (Standing, 1999:583). Sin embargo, este aumento no siempre ha sido positivo. La transnacionalización económica ha tenido como resultado la descentralización de los procesos de producción que, buscando el abaratamiento de costos, ha incrementado el empleo de mano de obra barata, las jornadas laborales y la desprotección de un empleado que mayoritariamente es femenino. Así mismo, las referidas transformaciones se han dejado sentir en la segmentación ocupacional por género: se asiste a una “feminización” de muchos de los trabajos ocupados por hombres. Esta feminización, como apunta Standing (1999:583), resulta una ironía, pues tras los notables esfuerzos para integrar equilibradamente a las mujeres en los empleos asalariados, tales esfuerzos las han incorporado en empleos inseguros y de poca calidad.

La nueva organización del trabajo se apoya, como se apuntó, en modalidades de empleo como, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo temporal, el trabajo a domicilio, el teletrabajo y la relación triangular de trabajo. Así mismo, un número cada vez mayor de contratos, tradicionalmente enmarcados en el empleo estándar, sobrepasan este marco para engrosar una categoría ambigua denominada “acuerdos contractuales”. Un término que, sin embargo, plantea confusión. Desde un punto de vista jurídico, las personas que realizan tareas en virtud de este tipo de acuerdos no se consideran trabajadores, lo que significa que se trata de relaciones laborales encubiertas. El auge de estas formas de trabajo atípicas se confirma en la UE, cuya Comisión Europea (2006:08) señala que las modalidades de trabajo no estándar se han convertido en “un rasgo característico de los mercados de trabajo europeos”. Los grupos más representativos del empleo atípico incluyen a los trabajadores a tiempo parcial, aquellos con contrato temporal o de duración determinada, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores a domicilio. El empleo a tiempo parcial ha experimentado un auge creciente en la Unión Europea. Hace algunos años la Comisión Europea (2006:8) advertía de este auge, al incrementarse desde un 13% del empleo total de la UE, a principios de los noventa, hasta un 18 % en 2005. Con el tiempo, el empleo a tiempo parcial ha mantenido su importancia: en 2010, alcanzó un 18.5% (Eurostat, 2011:03) y, en 2012,

representaba el 19,2% de la mano de obra en la UE (Eurofound, 2012:17). Además, este tipo de empleo ha contribuido a la generación de nuevos puestos de trabajo en mayor medida que el empleo estándar, siendo uno de los principales responsables de dicha generación desde 2000. En 2011 cerca del 94 % de los 632.000 empleos de trabajadores con una edad comprendida entre 15-64 años eran a tiempo parcial (Comisión Europea, 2012:31). Sin embargo, esta modalidad laboral sigue siendo marcadamente femenina, en el se desempeñan un 31.9% de mujeres, frente a un escaso 8,7 % de los hombres.

En los datos desagregados por países -véase la Tabla No.6- se observa que en el conjunto de la UE, el porcentaje de mujeres en un trabajo a tiempo parcial es mayor que el de los hombres. Incluso en Bulgaria, donde la diferencia de participación entre hombres y mujeres en este tipo de empleos es mínima, las mujeres siguen superando en un 0,4% a los hombres.

Un caso que llama especialmente la atención es el de los Países Bajos, pues más de tres cuartas partes del empleo parcial es desempeñado por mujeres (76,5%). También en Alemania (45.5%), Bélgica (42,3%), Austria (43,8%) y Reino Unido (43,3%) el empleo a tiempo parcial es mayoritariamente llevado a cabo por mujeres. No obstante, estas cifras deben ser observadas con detenimiento. Aunque los Países Bajos tiene el índice más alto de participación de mujeres en el trabajo a tiempo parcial, debe notarse que -en comparación con el resto de los Estados miembros de la UE- este país cuenta con el mayor porcentaje de participación de hombres y mujeres en el empleo a tiempo parcial (48,9%). Así, este tipo de empleo tiende a generalizarse en el mercado laboral. Por el contrario, en el caso de Alemania, donde el empleo a tiempo parcial es desempeñado en un 48,9% por mujeres y solo un 9,7% por hombres, el porcentaje de participación en el empleo a tiempo parcial es de 26,2%, apenas 5 puntos porcentuales más que la media europea. Así pues, aunque el porcentaje de participación de las mujeres sea menor en Alemania que en Holanda, la brecha de género es mucho más pronunciada⁶⁸⁶. Los países donde esta brecha se acorta son Bulgaria (2.2% hombres y 2.6% mujeres) y Rumania (10.6% hombres y 11.4% mujeres) (Eurofound, 2012:17).

Los trabajadores a tiempo parcial son, como adelantamos, una categoría particularmente vulnerable, sobre todo porque su remuneración es, por lo común, muy baja, lo que los hace especialmente proclives a engrosar las filas de los “*working poor*” o a situarse por debajo del umbral de la pobreza. Al mismo tiempo, como señala el Parlamento Europeo (2008:63), siempre que las cualificaciones formales y/o la posición ocupacional de las trabajadoras es

⁶⁸⁶ En Bélgica, Austria y el Reino Unido se observan brechas amplias, con lo que la situación se asemeja a la del caso Alemán (Eurofound, 2012:17).

menor, más alta es su presencia en este tipo de trabajo. Junto a ello, el hecho de que la participación de las mujeres en el empleo a tiempo parcial se produce sobre todo en sectores caracterizados por bajos salarios incrementa la brecha salarial de género y el deterioro de sus condiciones de vida. En definitiva, la alta concurrencia de mujeres en el trabajo a tiempo parcial es un factor importante en términos de precariedad.

Tabla No.6: Porcentajes de trabajadores a tiempo parcial y de empleados con contrato temporal en la UE (2012)

	Porcentaje de trabajadores a tiempo parcial			Porcentaje de trabajadores con contrato temporal		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Bélgica	24,0	9,0	42,3	8,1	6,8	9,6
Bulgaria	2,4	2,2	2,6	4,5	5,0	4,0
República Checa	5,9	2,9	9,9	8,9	7,5	10,6
Dinamarca	26,5	15,2	39,0	8,6	8,3	8,8
Alemania	26,2	9,7	45,5	14,7	14,5	14,9
Estonia	11,0	7,1	14,5	3,7	4,7	2,8
Irlanda	22,4	11,8	34,7	9,3	8,6	10,0
Grecia	6,4	3,7	10,4	12,4	10,9	14,4
España	13,3	5,4	23,2	24,9	23,9	26,1
Francia	17,8	6,7	30,0	15,1	14,2	16,0
Italia	15,0	5,5	29,0	12,8	11,4	14,5
Chipre	9,3	6,5	12,7	13,5	7,0	20,5
Latvia	9,7	7,8	11,4	6,8	8,9	5,0
Lituania	8,1	6,7	9,3	2,4	3,3	1,7
Luxemburgo	17,9	4,0	36,0	7,1	6,2	8,3
Hungría	5,8	3,9	8,0	9,7	10,1	9,2
Malta	12,4	5,9	24,9	5,7	4,7	7,3
Países Bajos	48,9	25,4	76,5	18,5	17,3	19,9
Austria	25,2	9,0	43,8	9,3	9,8	8,8
Polonia	8,3	5,7	11,5	27,3	27,4	27,1
Portugal	11,6	8,2	15,5	23,0	22,4	23,6
Rumanía	11,0	10,6	11,4	1,1	1,3	1,0
Eslovenia	11,4	8,6	14,7	17,3	15,4	19,3
Eslovaquia	3,9	2,8	5,4	5,8	5,6	5,9
Finlandia	14,6	10,0	19,6	15,5	12,4	18,4
Suecia	26,4	14,0	40,4	15,8	14,0	17,6
Reino Unido	26,9	12,6	43,3	6,1	5,8	6,5
UE27	19,2	8,7	31,9	14,0	13,4	14,6

Fuente: Tabla de elaboración propia con base en los datos de Eurofound (2012) "Fifth European Working Conditions Survey", Publications Office of the European Union, Luxembourg. Pág.17.

Los trabajadores a tiempo parcial son, como adelantamos, una categoría particularmente vulnerable, sobre todo porque su remuneración es, por lo común, muy baja, lo que los hace especialmente proclives a engrosar las filas de los "*working poor*" o a situarse por debajo del umbral de la pobreza. Al mismo tiempo, como señala el Parlamento Europeo (2008:63),

siempre que las cualificaciones formales y/o la posición ocupacional de las trabajadoras es menor, más alta es su presencia en este tipo de trabajo. Junto a ello, el hecho de que la participación de las mujeres en el empleo a tiempo parcial se produce sobre todo en sectores caracterizados por bajos salarios incrementa la brecha salarial de género y el deterioro de sus condiciones de vida. En definitiva, la alta concurrencia de mujeres en el trabajo a tiempo parcial es un factor importante en términos de precariedad.

En lo que se refiere al trabajo temporal su proporción en el número total de empleados de la UE ha variado, aumentando del 12.2 % en el 2000 al 14.6 % en 2007, antes de caer a 14.1 % y 13.6 % en los dos años posteriores, como efecto de la crisis en los mercados laborales. Durante la tímida recuperación experimentada en 2010-2011 repunto al 14%⁶⁸⁷ (Comisión Europea, 2012:31). Al contrario que ocurre con el trabajo a tiempo parcial, la participación en el empleo de duración determinada a nivel de la UE no parece indicar grandes diferencias respecto del género (13.4% hombres y 14.6% mujeres)⁶⁸⁸. Sin embargo, un factor determinante es la edad. Los trabajadores jóvenes están sobrerrepresentados en el trabajo temporal. En 2011, el 42.5 % de los empleados entre 15 y 24 años se desempeñan en este tipo de trabajos (Comisión Europea, 2012:32). De hecho, la proporción de trabajadores en el empleo temporal se reduce a medida que la edad aumenta⁶⁸⁹. Hasta cierto punto, la mayor probabilidad de participar en el trabajo a tiempo parcial de los jóvenes se explica por la reticencia de los empleadores a ofrecer un contrato indefinido y a tiempo completo a un recién ingresado y, por lo tanto, con poca o ninguna experiencia, en el mercado laboral (Parlamento Europeo, 2008:255). En este marco, se inscriben los contratos de las empresas de trabajo temporal (ETT), modalidad de empleo relativamente reciente. Las cifras del Parlamento Europeo (2008:267) señalan que la mayor

⁶⁸⁷ La mayor parte de estos trabajadores -un 12%- se desempeñan en contratos por tiempo determinado, mientras que un 1% corresponde a trabajadores contratados por agencias de empleo temporal y otro 1% a contratos de entrenamiento o como aprendiz (Eurofound, 2012:19). La participación en el trabajo temporal supera significativamente la media europea en Polonia (27,3%), España (24,9%) y Portugal (23%). En todos estos países el contrato por tiempo determinado es la modalidad imperante en el trabajo temporal (Eurofound, 2012:17-19).

⁶⁸⁸ No obstante, a nivel de los Estados es importante resaltar que existe una muy alta participación de mujeres en el trabajo temporal en Polonia (27,1%) España (26%), Portugal (23,6%) y Chipre (20.5%). Especialmente preocupante es el caso de Chipre, donde existe una diferencia de 13 puntos porcentuales, en lo que se refiere a la participación de hombres y mujeres en el trabajo temporal (7.0% hombres y 20.5% mujeres) (Eurofound, 2012:17).

⁶⁸⁹ Los datos de la UE muestran que el 81.6% de los hombres y el 81.9% de las mujeres en edades comprendidas entre 16 y 19 años se desempeñan en empleos temporales. Este porcentaje disminuye entre los trabajadores entre 20 y 24 años (60.4% varones y 62.7% mujeres) y se reducen aún más entre aquellos pertenecientes al grupo comprendido entre 25 y 29 años (45.6% y 44.4% respectivamente). En el siguiente grupo etario -de 30 a 39 años- la participación se sitúa en un 33.4% para los hombres y en 32.8% para las mujeres. A partir de los cuarenta años el descenso es aún más notorio, pero las diferencias entre hombres y mujeres aumentan reflejando una mayor participación de las mujeres en este tipo de empleo. De este modo, entre los trabajadores de 40 a 49 años el 23.8% de los hombres participan en el empleo temporal y también lo hacen el 29.6% de las mujeres y, finalmente, entre los 50 y 59 años de edad 16.7% de los trabajadores varones se encuentran en el empleo parcial y 25.0% de las mujeres también (Parlamento Europeo, 2008:222-223).

parte de los países de la UE muestran una distribución equilibrada, sobre la base del género, de estos contratos. Sin embargo, existen casos particulares en los que la proporción de hombres contratados por las ETT es significativamente mayor que la de mujeres. Así ocurre, por ejemplo, en Austria, Alemania, Francia y Luxemburgo. En lo que respecta a la edad, en Bélgica, los Países Bajos y España, casi la mitad de los trabajadores de las agencias de empleo temporal son jóvenes menores de 25 años mientras que en otros países este número se reduce a un tercio. En Francia Alemania, Portugal y, entre otros, el Reino Unido, también participan en este tipo de contratos un número relativamente importante de trabajadores de edad avanzada.

El trabajo por cuenta propia o autoempleo es una fuente importante de acceso al mercado laboral. Cifras de la UE muestran que, en el año 2011, la Unión Europea contaba con una media de 15,6% de autoempleo respecto al empleo total. Los datos segregados por género muestran que, en ese mismo año, el 18,9% de los hombres y el 11,6% de las mujeres eran auto-empleados (Comisión Europea, 2012:403). Según el Parlamento Europeo (2008:XV), el autoempleo, el trabajo vinculado a las ETT y la subcontratación han experimentado un notable auge en la UE. Por su parte, el trabajo a domicilio ocupa un lugar, aunque más modesto, en el mercado laboral de la Unión. Este predomina en áreas como la agricultura y el comercio, aunque empieza a extenderse en la construcción, los servicios asociados a la externalización, la subcontratación y el trabajo en el marco de proyectos. Los datos del Parlamento Europeo (2000:29) muestran que, en 2000, los trabajadores a domicilio en la Unión Europea alcanzaban los 10 millones, de los cuales entre el 6% y el 7% eran mujeres. En los países mediterráneos, el trabajo a domicilio no representa una porción significativa de la mano de obra femenina - España 1%, Grecia 2%, Portugal e Italia 5%-, mientras dicha proporción supera la media de la UE en los países escandinavos: Dinamarca 11%, Finlandia 10% y Suecia 9% Austria 12% y Bélgica 11% (Parlamento Europeo, 2000:115). Existen trabajadores que participan en acuerdos laborales no clasificados, trabajo estacional, trabajo informal⁶⁹⁰, teletrabajo o se desempeñan en un negocio familiar, tipos de empleo que, aunque son menos representativos, forman parte del empleo atípico.

En definitiva, el trabajo atípico en la UE es realizado por lo que comúnmente se denomina la fuerza de trabajo flexible o mano de obra contingente, compuesta por un significativo grupo de trabajadores que, en su mayoría, son jóvenes o mujeres. En concreto, más del 80% de la fuerza de trabajo flexible es mano de obra femenina (Parlamento Europeo,

⁶⁹⁰ En una encuesta de Eurofound (2012:18) sobre Condiciones de empleo en la UE27 un 5% de los entrevistados se declaró como trabajador sin ningún tipo de contrato. Esta proporción, aunque es pequeña sigue siendo significativa a nivel europeo y abarca una categoría que incorpora variadas situaciones dependiendo de los contextos nacionales.

2000:29). Como apunta Rodgers (1992:27), la variedad que caracteriza a este tipo de trabajadores no impide destacar tres rasgos comunes. Estos trabajadores son, por lo general, mujeres y/o jóvenes con una educación y cualificación inferiores a la media de su grupo de sexo y edad. Es probable que estas tendencias se acentúen cuanto más precario sea el trabajo. De este modo, la “feminización” del trabajo atípico es mayor en el caso del trabajo a tiempo parcial y a domicilio⁶⁹¹. En cualquier caso, las condiciones laborales de la mano de obra flexible o contingente difieren de las de los trabajadores en su sentido “tradicional”, tanto en términos de remuneración, como de protección social, salud y seguridad ocupacional, formación profesional, derechos de información y consulta o vivienda. Además, la Comisión Europea (2012:45) señala que el autoempleo -en comparación con el trabajo permanente- triplica el riesgo de pobreza y, frente al empleo temporal y a tiempo parcial, tal riesgo se duplica. De este modo, el aumento de la proporción de trabajadores a tiempo parcial y con contrato temporal podrá traducirse en un aumento de la pobreza en los próximos años.

De lo expuesto se desprende que entre los trabajadores flexibles -la mayor parte mujeres- y los permanentes, la igualdad real no existe y que su establecimiento formal ha sido insuficiente. La solución radica, como señala el Parlamento Europeo (2008:XV) , en habilitar esquemas específicos para la igualdad de trato y oportunidades de estos trabajadores. Si dichos esquemas son correctamente implementados, ofreciendo a la mano de obra contingente las protecciones necesarias, el trabajo atípico puede constituir una fuente importante de beneficios sociales y económicos. Este tipo de empleo, cuando es bien regulado, constituye una fuente de ingresos para quienes les resulta inviable o poco atractivo el trabajo a tiempo completo en su sentido “tradicional”. La flexibilidad, movilidad y dinamismo características del empleo atípico pueden contribuir a la obtención de mejores resultados económicos, a fomentar la cultura de la innovación y aumentar la eficiencia del mercado laboral. Con tal fin, es necesario superar algunos de los retos que estas plantean. Reformular los sistemas de regulación y protección para adaptarlos a las nuevas realidades del mercado laboral debería ser el primero de ellos. Los trabajadores atípicos se enfrentan con frecuencia a regulaciones que -sin una buena razón- son poco favorables o no están adaptadas a su situación. En consecuencia, las horas de trabajo reducidas se combinan con peores condiciones laborales y, en particular, bajos ingresos (Parlamento Europeo, 2000:29).

⁶⁹¹ Es significativo que la OIT haya centrado sus esfuerzos de regulación en estas dos formas de empleo atípico antes que ninguna otra. Esto pareciera denotar un genuino interés por parte de la organización por atender las modalidades más vulnerables de este tipo de empleo y limitar, a través de su regulación, la precariedad que afecta mayormente a las mujeres.

Esta posición desfavorable es compartida, como se ha reiterado, por un amplio número de mujeres. Aunque el trabajo atípico les abrió la puerta para participar en el trabajo productivo, continúan afrontando serios obstáculos para acceder plenamente a los derechos laborales y las prestaciones sociales. Por ello, los problemas de estas trabajadoras han de ser una prioridad. Entre estos problemas debe destacarse la discriminación indirecta. Al estar desproporcionadamente representadas en el empleo atípico, son las mujeres quienes confrontan los referidos obstáculos con más frecuencia, lo que revela una situación de discriminación indirecta. Además, sus mayores dificultades para acceder al empleo y disfrutar de unas condiciones laborales adecuadas las hace vulnerables y precariza su trabajo.

Las consideraciones que preceden permiten afirmar la continua relegación de las mujeres a trabajos de carácter “secundario”, bien porque la necesidad de conciliar las responsabilidades domésticas y laborales les han exigido aceptar -casi siempre bajo el manto de una supuesta “voluntariedad”- ocupaciones “flexibles”, sujetas a peores condiciones de empleo, bien porque la segmentación sexual de los mercados de trabajo, la desigualdad de oportunidades en materia de formación, el carácter discontinuo de sus carreras profesionales y los estereotipos de género, han limitado sus oportunidades. Así, las trabajadoras han sido indirectamente forzadas a desempeñar trabajos precarios, situación que se ha visto agravada por las importantes transformaciones del mercado laboral. Además, el debilitamiento de la relación de empleo estándar, predominantemente masculina, y el auge de los “trabajos atípicos” han determinado que también los hombres se hayan desplazado a estos empleos de menor calidad. Esta generalizada precarización ha contribuido a un mayor “arrinconamiento” de las trabajadoras, empujadas a ocupaciones aún más precarias. De este modo, el aumento de su participación en el trabajo productivo, posibilitado por la emergencia de las formas atípicas de empleo, se ha traducido en su incorporación en empleos inseguros. Al mismo tiempo, congratularse de que tal participación les garantiza su seguridad económica es excesivo, pues la mala calidad de estos empleos no da pie a mucho optimismo.

Una realidad, por el contrario, incontestable es la generalización del empleo atípico y, en consecuencia, el incremento de la precariedad y la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales, especialmente las mujeres. Esta generalización se ha visto acelerada por la recesión económica y sus efectos en el empleo. Junto a ello, el carácter cíclico de las formas atípicas de empleo -creadas fundamentalmente en situaciones de bonanza y reducidas en períodos de adversidad- y la alta presencia de mujeres en dicho empleo, ha acentuado el desempleo de estas trabajadoras, cuestionando su seguridad (Eurofound, 2012:18). En razón de todas estas consideraciones

parece pertinente examinar los efectos que ha tenido la recesión económica mundial sobre el trabajo de las mujeres en términos de precariedad.

3.1. Las mujeres y la recesión económica mundial: desempleo y precariedad

Las mujeres son, fundamentalmente, el grupo social que conforma la mano de obra flexible. Mientras en las regiones en desarrollo caen en la informalidad o se emplean en el eslabón inferior de la cadena productiva, en los países industrializados se concentran en el sector de los servicios, con empleos temporales y a tiempo parcial. Independientemente del escenario geográfico, el empleo femenino se caracteriza -como venimos señalando- por su alta precariedad. El análisis de los efectos de la recesión económica sobre dicho empleo y tal precariedad es el objetivo de este apartado. En términos generales, los datos apuntan a un agravamiento de las condiciones de trabajo de las mujeres. Aunque es pronto para evaluar la cuestión con exactitud, como señalan Lexartza y Grau (2010:44), pueden esbozarse algunas tendencias que siembran cierta preocupación en el panorama laboral femenino

La crisis económica empieza a sentirse a mediados del 2008 y, en el primer semestre del 2009, presenta síntomas evidentes de recesión. En 2011, los mercados laborales se encuentran especialmente afectados por la desaceleración del crecimiento mundial y se constata, en particular, un déficit de alrededor de 50 millones de empleos, en comparación con la situación previa a la crisis. La situación del empleo empeora en Europa a partir de 2010, año en el que se registra un aumento del desempleo en no menos de dos tercios de los países del continente. En Japón y Estados Unidos, por su parte, la recuperación de los mercados laborales se estanca, mientras que en África y las regiones árabes los déficits de empleo también eran agudos (OIT, 2012a:vii). En este escenario, durante los años 2011 y 2012, se implementan severas políticas de austeridad, comenzando a registrarse signos leves de recuperación. Con todo, el mercado de trabajo global no ha alcanzado los niveles previos a la crisis. En cualquier caso, la situación del empleo varía mucho de un país a otro. La mayor parte de las economías emergentes y, en desarrollo, han registrado avances positivos. Ahora bien, la situación de las economías avanzadas es compleja. Países como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y la República de Corea han recuperado parte de los puestos de trabajo perdidos, y se han observado indicios de recuperación en los Estados Unidos y Japón. Por el contrario, Europa sigue afrontando dificultades importantes y, en muchos aspectos, su mercado laboral continua deteriorándose. Se prevé que los 200 millones de desempleados existentes se eleven a 208 millones en 2015 (OIT, 2013b:01-02).

Las principales víctimas de la destrucción generalizada de empleos y la consecuente reducción de medios de subsistencia en los países del Norte han sido familias de bajos ingresos donde los asalariados -incluso sin perder su empleo- han visto reducir su poder adquisitivo por el aumento del costo de los alimentos y otros bienes, así como por la escalada de los intereses de los préstamos de vivienda y otros créditos. Aunque las consecuencias de esta crisis se han extendido -como apuntamos- de manera generalizada, grupos sociales como las mujeres han sido especialmente golpeados no solo por la pérdida de empleos, sino también, por las reducciones salariales, de horas de trabajo y otros beneficios (Pearson and Sweetman, 2011:03). Por lo tanto, la recesión ha tenido consecuencias diferenciadas en términos de género, a lo que ha contribuido también el contexto geográfico y las medidas implementadas por los gobiernos para afrontar la crisis.

Desde una perspectiva geográfica, los efectos más directos de esta crisis se observan -como señala Seguino (2011:18)- en los sectores industriales afectados por el desempleo. Así, en algunas economías desarrolladas como la estadounidense y la europea los sectores más afectados por la fuerte caída de la demanda fueron la construcción y la industria manufacturera de bienes de larga duración. En tal sentido, las pérdidas de empleo afectaron más a los hombres que a las mujeres⁶⁹². De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (2012b:98), en las “economías desarrolladas y la Unión Europea” el índice de desempleo aumentó entre 5,8%, en 2007, a 8,8% en 2010, aumento que se distribuyó de la siguiente manera: de un 5,5% a un 9,1% para los hombres y de un 6,1% a un 8,4% para las mujeres⁶⁹³. No obstante, estas cifras dan cuenta de una historia incompleta. Ante el vertiginoso aumento del desempleo, los Estados implementaron -al inicio de la crisis- medidas de estímulo en los sectores más afectados, dominados mayoritariamente por hombres⁶⁹⁴. Junto a ello, la pérdida de empleos resulta en una caída de los ingresos y, consecuentemente, se recaudan menos impuestos. Para equilibrar el presupuesto y compensar estas pérdidas, los Estados se ven obligados a implementar medidas

⁶⁹² No obstante, en Estados Unidos, por ejemplo, las madres solteras cabeza de familia registraban, para octubre de 2009, un índice de desempleo del 12,6% esta tasa es, como advierte Seguino (2011:18), 2,4 puntos porcentuales más alta que el promedio nacional. En este sentido, parece prudente acotar que, aunque a simple vista parezca que los hombres fueron los más afectados por la crisis, cuando se miran más de cerca las estadísticas por grupos y por países se observan colectivos y minorías igual o más gravemente afectados.

⁶⁹³ Si bien es cierto que en las economías desarrolladas y la UE el aumento del desempleo masculino fue más drástico y esto parece causar un gran impacto a nivel de política y opinión pública, es necesario recalcar que las tasas de desempleo femenino también aumentaron y, aunque su ascenso fue menos marcado, esto no implica que su situación en el mercado de trabajo sea mejor. Antes que nada, debemos tener en cuenta que este aumento parece moderado, debido la tendencia que tienen en estas regiones las tasas de desempleo femenino de mantenerse altas -ya antes de la crisis del 2008, las economías desarrolladas y la UE registraron un 7,3% de desempleo femenino durante los años 2000 y 2005-. De este modo, el ascenso menos agudo de estos niveles no es más que el reflejo de un situación más o menos permanente de desventaja (Datos obtenidos en OIT, 2012b:98).

⁶⁹⁴ En Alemania, por ejemplo, las medidas de estímulo beneficiaron al empleo masculino en el 72% de los casos, mientras que solo el 28% del empleo femenino saco ventaja de ellas (OIT, 2012d:28).

de austeridad dirigidas sobre todo al sector público: disminución del presupuesto y despidos en áreas como la educación, la salud y otros servicios sociales. Dado que las mujeres están concentradas en estas ocupaciones, una segunda oleada de despidos afectó particularmente a las trabajadoras. En tal sentido, la OIT (2012d:29) apunta que los recortes en los servicios públicos de muchas de las economías más desarrolladas -Islandia, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos- han forzado a sus administraciones públicas a paralizar las contrataciones o despedir personal⁶⁹⁵. Como corrobora la Confederación Sindical Internacional (2011:10), aunque la crisis afectó primero a sectores predominantemente masculinos, los indicios apuntan que, en la actualidad, los efectos se están haciendo sentir en sectores como el de los servicios, la limpieza y el cuidado de las personas, en los que destacan las mujeres. No obstante, estos efectos apenas se han visto reflejados en las estadísticas oficiales y las políticas de la mayoría de los gobiernos. Así, el examen de las consecuencias de la recesión económica en la situación laboral de hombres y mujeres requiere considerar, no solo los resultados inmediatos a corto plazo, sino también los que, a largo plazo, tendrán las medidas de austeridad.

La situación ha sido diferente en los países en desarrollo, donde la mano de obra femenina se concentra en las industrias manufactureras de exportación -tal es el caso de América Latina o Asia- o en el turismo - por ejemplo, el Caribe-. Así las cosas, es probable que las pérdidas de empleo femeninos superen las masculinas. El sector de la exportación es el que ha experimentado una mayor destrucción de empleo en estas regiones (Seguino, 2011:19)⁶⁹⁶. Para responder a la crisis, los empleadores han recurrido a recortes en la remuneración, disminución de las horas de trabajo, retraso o eliminación de bonos y beneficios, atraso en el pago de salarios y, entre otros, a un aumento de las horas extra. Para estos indicadores no existen datos desagregados por sexo, por lo que la percepción respecto a las consecuencias de la crisis con base en el género es incompleta. No obstante, se puede afirmar que estas consecuencias se agudizan en las regiones menos desarrolladas, sobre todo por la gran proporción de hogares monoparentales en los que el ingreso de la trabajadora es la única fuente de subsistencia. Este es el caso del 40% de los hogares caribeños, donde los riesgos de caer en una situación de pobreza son altos.

⁶⁹⁵ Cifras llamativas se observan, por ejemplo, en Estados Unidos, donde el sector público recortó 765.000 puestos de trabajo entre 2007 y 2011, el 70% de estos empleos eran desempeñados por mujeres. Las pérdidas de empleo en el sector público también fueron significativas en el Reino Unido, donde las proyecciones apuntan a que, para el 2017, los recortes dejarán un déficit de 850.000 empleos. La mayor parte de estos recortes se llevan a cabo en el área de la salud, donde predomina la mano de obra femenina (OIT, 2012d:29).

⁶⁹⁶ Este es el caso, por ejemplo, en Tailandia donde se ha registrado un número muy importante de despidos en el área industrial encargada de la manufactura y ensamblaje de artefactos electrónicos donde una significativa proporción de la mano de obra está conformada por mujeres (Seguino, 2011:19).

En estas regiones, las medidas adoptadas ante la crisis han tenido un impacto de género más diverso. En algunos países tales medidas beneficiaron a sectores dominados por las mujeres, mientras que otros dirigieron sus paquetes de estímulo hacia industrias marcadamente masculinas. Por ejemplo, en Uzbekistán se crearon 534.000 nuevos puestos de trabajo en 2009, de los cuales 328.000 fueron en áreas rurales y 52.000 en el sector doméstico, donde trabajan predominantemente mujeres. En contraste, en Kirguistán, el esquema impositivo introducido en 2009 llevó a grandes pérdidas en la producción y el empleo del sector manufacturero, de por sí fuertemente golpeado por la caída de la demanda externa y en el que trabajan predominantemente las mujeres -sobre todo en la producción de textiles-. Otra consecuencia de la crisis en Asia Central fue la profunda afectación de los sectores de salud y guardería, donde la reducción del gasto público afectó doblemente a las mujeres: de manera directa, a través de la pérdida de empleos y, de manera indirecta, como consecuencia del incremento de las responsabilidades familiares.

Medidas de estímulo específicas, como los proyectos de infraestructura, tuvieron también sesgos de género, a favor del empleo masculino. En América latina, la mayor parte de estos proyectos beneficiaron a los trabajadores quienes dominan el sector de la construcción. Las políticas laborales del sector público no tomaron en consideración los matices de género y se enfocaron en el desarrollo de sectores de empleo que -como la construcción y el acondicionamiento de sistemas de alcantarillado, carreteras y hospitales, la energía y la minería⁶⁹⁷- están dominados por los hombres. No obstante, países como Chile, México y Perú han puesto en marcha medidas de apoyo a pequeñas y medianas empresas (Pymes) que se espera beneficien más a las mujeres. Una iniciativa similar que puede ser provechosa para la mano de obra femenina son los fondos de apoyo a la agricultura en Argentina, Bolivia y México (OIT, 2012d:29).

En regiones como el África Subsahariana, las mujeres se dedican principalmente a la agricultura de subsistencia y, en menor proporción, a trabajos no agrícolas o en el sector informal. Para ellas, la crisis se manifiesta en la disminución de las remesas y los recortes del gasto público en sectores como la educación, la salud y otros servicios.

En cualquier caso, las normas con base en el género, influyen notablemente en la vida y decisiones de las mujeres y tienden a agravar su situación de por sí complicada. A este

⁶⁹⁷ Así ocurrió, por ejemplo, en Brasil donde las políticas públicas se dirigieron a estimular el sector energético y minero. Para ello, el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) aumentó los fondos destinados a inversiones y préstamos a Petrobras -principal compañía petrolera brasileña-. Así, los trabajadores de este sector, en su mayoría hombres, fueron los principales beneficiarios de estas políticas (OIT, 2012d:29).

respecto, Seguino (2011:20) destaca que la crisis económica, en algunos países, afecta sobre todo al empleo de las mujeres. Considerándose que su titularidad corresponde a los hombres⁶⁹⁸., son las primeras en ser despedidas y las que encuentren más dificultades de acceder al empleo. Así mismo, en situaciones de embarazo y lactancia los empleadores busquen liberarse de “costos adicionales” y, consecuentemente procederán sin demora a despedir a estas mujeres.

Aunque muchos hombres pierden el empleo en contextos de recesión, esta pérdida tiene efectos diferentes a los que afrontan las mujeres. En los países desarrollados y con ingresos medios, los hombres están mejor posicionados para soportar la crisis, al ocupar trabajos mejor remunerados, contar con mayores recursos económicos u otros activos, siendo más probable que tales trabajos estén adecuadamente protegidos. Las mujeres, por lo general, tienen menos herramientas para responder a la caída del ingreso. El impacto en las mujeres es mucho más severo en los países sin redes de seguridad social. En la mayoría de los países en desarrollo no existe un seguro de desempleo y la condición de estar desempleado(a) implica que existen escasas posibilidades de recibir algún ingreso. En la actualidad, las mujeres se ven afectadas también por la caída en la recepción de remesas lo que agudiza su difícil situación. En este contexto, la pérdida del empleo formal no se traduce únicamente en un aumento del desempleo, sino, sobre todo en un incremento del subempleo. Muchos trabajadores recurren al empleo informal o al autoempleo, aún cuando estos comportan bajos salarios y condiciones laborales deficientes (OIT, 2009:13). Así pues, las crisis económicas no solo generan la pérdida de empleos, sino también una depreciación de su calidad. En este sentido, prácticamente la mitad de las mujeres que trabajan lo hacen en “empleos vulnerables”⁶⁹⁹. Este colectivo carece, generalmente, de condiciones de trabajo decente, una seguridad social apropiada y la representación de sindicatos u organizaciones similares. Caracterizan estas modalidades de empleo, la percepción de bajos ingresos, una productividad inferior y arduas condiciones de trabajo que socavan los derechos laborales fundamentales. Se espera que el elevado porcentaje de mujeres en este sector se incremente durante la crisis, pues muchas trabajadoras de las economías en desarrollo se verán empujadas a insertarse en el sector informal. El subempleo aumenta también como consecuencia de las políticas adoptadas por los gobiernos que recurren al empleo temporal para evitar mayores tasas de desempleo. La mayoría de las políticas

⁶⁹⁸ En este sentido, Seguino (2011:20) hace referencia a los datos obtenidos en 2005 por la encuesta global “*World Values Survey*” donde el 40% de los encuestados afirmó que, cuando el empleo es escaso, los hombres tienen más derecho a acceder y mantener un empleo que las mujeres.

⁶⁹⁹ Esta categoría -definida al inicio de esta tesis doctoral-, abarca el empleo independiente y el trabajo familiar no remunerado. Los datos de la OIT (2014:98-99) señalan que, en 2012, la proporción de mujeres en el empleo vulnerable a nivel global alcanza el 49,3% (604.7 millones de mujeres). La gravedad de esta situación se agudiza en el África Subsahariana y el Asia Meridional donde el 85,6% y el 82,4% de las mujeres, respectivamente, forman parte del trabajo vulnerable.

laborales anti-crisis tienen como objetivo proteger los índices de empleo, sin tener en cuenta sus repercusiones en el subempleo. Así, se propone -por ejemplo- la creación de empleos temporales que, constituyendo una respuesta inmediata, no suponen una solución duradera y aleja a los países en crisis de los necesarios empleos estables, suficientes y seguros. Además, las mujeres de economías industrializadas, que tienden a estar concentradas en el empleo a tiempo parcial afrontan reducciones de jornada que repercuten en sus ingresos y, por lo tanto, merman sus condiciones de vida y la de sus familias. No obstante, esta tendencia -como apunta Seguino (2011:20)- se ignora con frecuencia en las estadísticas oficiales de empleo, pues las mujeres, incluso siendo subempleadas, se contabilizaran como población activa. La falta de trabajo desembocará también en el retiro de las mujeres de la fuerza de trabajo lo que subestimarán los efectos de la crisis en su desempleo. Además del auge de empleos de mala calidad, los empleos “seguros” tienden a disminuir. Como apuntan Grau y Lexartza (2010:45), esta tendencia se observa desde finales de 2008, año en el que se registra una marcada disminución del número de personas aseguradas. La mayor contracción se produjo en áreas como la construcción, la industria, el comercio, la hostelería y la restauración. Aunque no se poseen datos desagregados, estas últimas categorías -el comercio, la hostelería y la restauración- son sectores de producción con un componente importante de mano de obra femenina, con lo que es probable que buena parte de los empleos “seguros” que se han perdido correspondan a las mujeres. Así, el aumento de la precariedad en el empleo se manifiesta en inseguridad. No puede obviarse, en último lugar a aquellas mujeres que se ven afectadas por la pérdida del empleo de su esposo, compañero o cualquier persona que las incluya en la cobertura de la seguridad social.

La crisis también ha incrementado la inestabilidad laboral, las empresas son más reticentes a asumir compromisos a largo plazo con sus trabajadores. Los altos índices de desempleo evidencian el cierre de empresas o procesos de reducción de personal. Al mismo tiempo, el incumplimiento de los derechos laborales por parte de los patronos indica la escasa probabilidad de que, tras la recuperación económica, se vuelva a contratar al personal necesario y en los mismos términos que antes de la crisis (Grau y Lexartza, 2010:46). No obstante, la recuperación aún está lejos. Algunos estudios sostienen que serán necesarios un mínimo de siete años para que el mercado laboral recupere los niveles previos a la crisis⁷⁰⁰. En cualquier caso, esto no significa que las mujeres desempleadas van a recuperar sus empleos pues -como apunta

⁷⁰⁰ Como antecedente, Seguino (2011:21) hace referencia a un informe elaborado, en 1999, por el PNUD sobre la crisis del empleo de los ochenta, donde se señala que fueron necesarios tres años para que los salarios retomaran los niveles anteriores a la crisis y que la plena recuperación del empleo tomó tres años. Proyecciones similares se manejan en los Estados Unidos en relación a la recuperación de la crisis actual. En este sentido se estima que es muy posible que no sea hasta 2017 que el déficit de empleo pueda ser erradicado.

el anterior Director de la OIT, Juan Somavía⁷⁰¹ - la experiencia demuestra que las trabajadoras que han perdido su empleo en el transcurso de una crisis enfrentan mayores dificultades que los hombres en la reincorporación al mercado laboral tras la recuperación. En este sentido, Seguino (2011:21) advierte que, superada la crisis, las mujeres y la gente de color son quienes más esperan a ser re-empleados, a pesar de ser los grupos sociales que afrontan mayores dificultades para sobrevivir al desempleo.

La recesión económica y la crisis del empleo, además de aumentar el desempleo femenino y disminuir notablemente la calidad del empleo existente, han tenido diversos efectos en el trabajo reproductivo de las mujeres. Las responsabilidades del cuidado han aumentado y, siendo las mujeres quienes siguen asumiéndolas de manera desproporcionada, han visto multiplicarse sus cargas de “doble jornada”. Además, para quienes viven en la pobreza, la crisis implica, en muchos casos, el abandono escolar por parte de los niños, bien para trabajar, bien para ocuparse de las tareas de cuidado mientras los adultos trabajan. En este escenario, son las niñas quienes tienen mayor riesgo de no ser escolarizadas. Pearson y Sweetman (2011:08) profundizan sobre este asunto y señalan que las reducciones de salario y el incremento de los precios de los alimentos y el combustible disminuyen los recursos del hogar. Esto exige a las mujeres que empleen más tiempo en la generación de ingresos y en consecuencia se reduzca su disponibilidad para las tareas asociadas a la reproducción. Obviamente, esto tiene graves consecuencias para el bienestar de la familia, el cuidado y la nutrición de los niños -en especial, para las niñas que, como señalamos, se ven obligadas a complementar el trabajo de las mujeres adultas- y las propias mujeres, pues son ellas quienes sacrifican su tiempo de descanso y ocio, mientras luchan por responder a los pagos escolares, gastos de salud, alquileres y otras compromisos. En definitiva, los efectos de la crisis en el trabajo reproductivo afectan tanto a mujeres y niñas, como a los niños y ancianos que dependen de ellas.

Las políticas de austeridad implementadas por los gobiernos han profundizado, como señala el director de la OIT (2011)⁷⁰², esta problemática. Traducidas en una reducción del gasto social y de los servicios de bienestar, estas políticas tienen un impacto particular en las mujeres, que responden a estos recortes compensando con su trabajo no remunerado los vacíos generados por la crisis (Grau y Lexartza, 2010:45). Así las cosas, las mujeres ven mermadas sus

⁷⁰¹ Discursos de la OIT: “¡La recuperación de la crisis también ha de beneficiar a la mujer!”. Observaciones introductorias de Juan Somavía como Director General de la Oficina Internacional del Trabajo en el Día Internacional de la Mujer Sede de la OIT, Ginebra Discurso del 7 de marzo de 2011 (OIT, 2011g:02).

⁷⁰² En su intervención, Juan Somavía hace referencia al caso del Reino Unido, donde una auditoría de género llevada a cabo por la Biblioteca de la Cámara de los Comunes en el marco de los debates presupuestarios de junio de 2010, reveló que el 72% de la carga generada por los recortes del gobierno la asumirían las mujeres (Ídem. Pág. 2).

posibilidades de ocupar empleos permanentes a tiempo completo y, condicionadas a aceptar empleos a tiempo parcial, caen en el subempleo. Así, la crisis trae aparejado un aumento del subempleo visible y del subempleo visible ampliado⁷⁰³ de las mujeres, lo que se traduce en menores salarios y mayor riesgo de pobreza.

Así pues, la actual crisis económica -como sostiene la CSI (2011:05)- ha acelerado la informalidad laboral que afecta principalmente a las mujeres. Su sobrerrepresentación en las formas de trabajo inseguro socava sus derechos, perpetúa las desigualdades de género y reprime las posibilidades de un progreso económico sostenible. En definitiva, las trabajadoras experimentan un desempleo masivo y creciente, situaciones de pobreza y una sobrecarga de sus funciones.

La respuesta de la Organización Internacional del Trabajo a esta situación ha sido, desde 1994, intensificar sus esfuerzos para regular las modalidades de empleo atípico. En este sentido, ha adoptado un conjunto de instrumentos que ofrecen estándares mínimos de protección a todos aquellos trabajadores que se desempeñan en tales modalidades. Entre estos, se encuentra el “Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (C.175)”, adoptado en 1994. Este instrumento garantiza la aplicación del principio de igualdad de oportunidades y trato con respecto a los trabajadores a tiempo parcial. Así mismo, el Convenio sobre el trabajo a domicilio (C.177), adoptado en 1997, se ocupa -por primera vez- de un colectivo prácticamente invisible y especialmente vulnerable. Por lo que se refiere al trabajo flexible, la llamada relación de trabajo triangular o empleo mediante subcontratación es objeto de regulación en la “Recomendación sobre la relación de trabajo (R.198)”, adoptada en 2006. Aunque este instrumento no es vinculante, constituye una valiosa herramienta para combatir las relaciones de trabajo encubiertas, importante fuente de precariedad laboral. Finalmente, la organización centra su atención en un colectivo históricamente ignorado: los trabajadores domésticos. El “Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (C. 189)” y su

⁷⁰³ El subempleo visible hace referencia al grupo de personas ocupadas que trabajan un número total de horas inferior al establecido como jornada completa semanal en su ocupación principal y en su ocupación secundaria (si la tienen), pero que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo, pero no lo hacen porque no consiguen más trabajo asalariado o más trabajo independiente (Grau y Lexartza, 2010:25). No obstante, esta definición no considera las limitaciones específicas que enfrentan las mujeres a la hora de incorporarse al mercado de trabajo. La responsabilidad socialmente asignada a las mujeres de asumir el trabajo doméstico y reproductivo limita y, en ocasiones, impide su acceso al empleo productivo en su sentido tradicional. En este sentido, Grau y Lexartza (2010:28) proponen un nuevo indicador, el subempleo visible ampliado, que incorpora a quienes trabajan un número inferior de horas semanales respecto al total de horas establecidas legalmente como jornada completa y no trabajan más horas por tener responsabilidades personales o familiares. Mediante este indicador, se hace visible el vínculo entre el trabajo no remunerado de las mujeres y las condiciones precarias de su trabajo remunerado.

“Recomendación complementaria (R. 201)”, adoptados en 2011, establecen un conjunto de derechos mínimos para estos trabajadores.

4. El trabajo a tiempo parcial

La tendencia creciente a diversificar las formas de trabajo y la flexibilidad han suscitado, sobre todo en los países más desarrollados, un aumento del empleo a tiempo parcial. Sus condiciones -en términos de horas, salarios y prestaciones sociales, difieren significativamente en los distintos ordenamientos internos y entre sectores productivos. Las características de este tipo de empleo -su forma, extensión y distribución por sexo y edad- también varía alrededor del mundo. No obstante, existen peculiaridades comunes -aunque plagadas de excepciones-. En este sentido, el empleo a tiempo parcial es de naturaleza fundamentalmente femenina, esta asociado a menudo a condiciones laborales deficientes y su expansión coincide con un período de reestructuración industrial y de creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo⁷⁰⁴ (Sirvent, 2006:12).

Así, esta modalidad de empleo atípico congrega un importante número de mujeres. Es frecuente que estas accedan a un empleo a tiempo parcial al tener hijos y vuelvan al trabajo a tiempo completo cuando disminuyan sus responsabilidades del cuidado. Es frecuente también que las mujeres opten por el empleo a tiempo parcial para reincorporarse al trabajo productivo una vez que sus hijos han crecido. Este tipo de trabajo es habitual, además, en los supuestos en que las mujeres se encargan de atender a familiares enfermos o de edad avanzada y entre aquellas que combinan su actividad laboral con la educación o la formación complementaria.

Esta concentración de mujeres en el empleo a tiempo parcial es mayor en países desarrollados. De hecho, en estos países existe una correlación creciente entre la difusión del trabajo a tiempo parcial y la participación/ocupación femenina (AA.VV, 2003:16)⁷⁰⁵. El predominio del modelo tradicional de producción/reproducción -también conocido como modelo “*breadwinner*”- empujó a las mujeres de casi todos los países industrializados a recurrir al trabajo a tiempo parcial para conciliar sus responsabilidades laborales y domésticas, sobre

⁷⁰⁴ El aumento de participación de la mujer en el empleo remunerado durante la década de los ochenta viene explicado, en la mayoría de los países europeos, precisamente por el crecimiento del empleo a tiempo parcial (McRae, 1996:9).

⁷⁰⁵ Así, los datos de Eurofound (2012:17) señalan que en la UE el 31.9% de las mujeres que trabajan, lo hacen a tiempo parcial, mientras que entre los hombres solo el 8,7 % recurre a este tipo de empleo. De hecho, en varios países de la UE la participación femenina en el empleo a tiempo parcial supera significativamente la media europea. Así ocurre en Holanda (76,5%), Alemania (45,5%), Bélgica (42,3%), Dinamarca (39%), Irlanda (34,7%), Luxemburgo(36%), Austria (43,8%), Suecia (40,4%) y el Reino Unido (43,3%).

todo allí donde los servicios de cuidado -guarderías, escuelas abiertas después del fin de las horas de clase, transporte escolar, etc.- eran caros y/o escasos. De este modo, surge -como apunta Sirvent (2006:13-14)- un nuevo modelo de estructuración de estas sociedades, el modelo “*one-and-a-half earner*”⁷⁰⁶. No obstante, el establecimiento del empleo a tiempo parcial como principal vía de participación de las mujeres en el trabajo remunerado tiene consecuencias obvias para la (des)igualdad de género, en especial, por lo que se refiere a las deficientes condiciones laborales que lo caracterizan. Respecto a la remuneración, Bollé (1997:613) señala que los trabajadores a tiempo parcial ganan menos por hora que sus homólogos a tiempo completo. Estas diferencias de remuneración son resultado de la interacción de distintos factores. En primer lugar, los asalariados a tiempo parcial suelen desempeñarse en sectores y, en particular, en actividades cuyas tasas de remuneración son inferiores a la media nacional. Además, son empleos que se sitúan en los niveles más bajos de la jerarquía ocupacional y las posibilidades de ascenso y promoción de estos trabajadores son escasas al estar excluidos de los puestos supervisión. En tercer lugar, su acceso a beneficios como primas, días de vacaciones pagadas, indemnizaciones por enfermedad, ayudas a la formación o, entre otros, derechos vinculados a la antigüedad, es limitado. En este sentido, tiene gran importancia la cuestión de los umbrales horarios. Con frecuencia, a estos trabajadores sólo se les reconocen algunos derechos a partir de un número mínimo de horas trabajadas. Adicionalmente, están sujetos a altas tasas de temporalidad y peores condiciones de trabajo, como consecuencia de la variabilidad de la jornada laboral (Landau y Beigbeder, 2008:176). En definitiva, los trabajadores a tiempo parcial se encuentran a menudo desfavorecidos, individual o colectivamente, por lo que se refiere a la remuneración -directa o indirecta-, las prestaciones de seguridad social, la representación sindical, la formación e, incluso, en materia de higiene y seguridad en el trabajo. El porcentaje de trabajadoras a tiempo parcial determina, obviamente, que sean las más afectadas por estas desigualdades.

Gran parte de estas trabajadoras acceden a este tipo de empleo de forma voluntaria, si bien, es posible que no tengan otra opción. Al respecto, McRae (1996:10) considera que el empleo no voluntario a tiempo parcial es resultado del conflicto entre la voluntad de los empresarios de mejorar la competitividad de su empresa y el deseo de las mujeres de trabajar a

⁷⁰⁶ La referida autora (Sirvent, 2006:13) propone cuatro modelos familiares típicos, en primer lugar, el modelo “*breadwinner*” que se corresponde con es el modelo tradicional, donde un miembro de la pareja trabaja a jornada completa y el otro no tiene un trabajo remunerado. La autora solo considera a parejas heterosexuales y, en este caso, es el hombre quien trabaja a jornada completa y la mujer permanece en casa. También propone el modelo “*one and a half wage earners*” donde un miembro de la pareja trabaja a jornada completa y el otro a jornada parcial. Incluye además el modelo “*double earners*” donde ambos miembros de la pareja trabajan a jornada completa y finalmente, propone el modelo “*combination model*” ó “*half-earners*” en el que ambos miembros de la pareja trabajan a jornada parcial.

tiempo completo. Puede deberse, asimismo, a la extensión del desempleo, lo que hace del trabajo a tiempo parcial, como adelantamos, una forma de subempleo. No obstante, en los supuestos en los que el acceso es voluntario se cuestiona su carácter ventajoso y en tal sentido, su contribución a la desigualdad de género en el trabajo y a la perpetuación de la posición subordinada de las mujeres en el hogar. En concreto, se discute si el trabajo a tiempo parcial representa una oportunidad de acceso al empleo o, por el contrario, una forma de marginación o segregación, teniendo en cuenta, en este último caso que son mayoritariamente mujeres con escaso nivel de formación y carreras laborales precarias las que se ocupan a tiempo parcial (AA.VV. 2003:16). La lógica parece sostener, como señala McRae (1996:11), el empleo a tiempo parcial -justo y retribuido adecuadamente- es ventajoso para la mujer siempre que lo elija voluntariamente. Coincidiendo con este argumento, Bollé (1997:618) apunta que el trabajo a tiempo parcial, acompañado de una correcta protección jurídica -conforme a las normas de proporcionalidad y no discriminación- y obedeciendo a una decisión voluntaria de las trabajadoras es un instrumento excelente para compaginar la actividad profesional con las responsabilidades familiares o cualesquiera otras obligaciones.

En todo caso, parece prudente definir aquí esta modalidad de empleo. Realmente, no existe ninguna definición comúnmente aceptada sobre el significado de “trabajo a tiempo parcial”, al depender de la conceptualización de la expresión “jornada normal” o “a tiempo completo”. Así, el empleo a tiempo parcial se define, como apunta Reyes (2000:140), en contraposición con la jornada catalogada como habitual. Es decir, partiendo de esta jornada surge la categoría de tiempo parcial. La legislación laboral delimita expresamente la línea divisoria por encima de la cual la jornada no puede considerarse a tiempo parcial, una línea especialmente significativa desde el momento en que catalogar la jornada laboral como parcial determina las condiciones de trabajo, la protección social, la cualificación y el salario asignados. Estos elementos configuran el trabajo a tiempo parcial como una forma atípica de ocupación, relacionándose esta “atipicidad” más con su alejamiento de lo considerado la “norma”, que con el peso relativo que puede alcanzar en el volumen de contratación de un país (Reyes, 2000:141).

En el ámbito de la UE, estos límites se encuentran adecuadamente fijados, al ser esta modalidad de trabajo -junto con el empleo temporal- una de las formas no tradicionales de relación laboral mejor reguladas (Parlamento Europeo, 2008:20). De hecho, en países como Dinamarca, Suecia y los Países Bajos, el empleo a tiempo parcial es tan frecuente y su regulación es tan exhaustiva que prácticamente no debería ser considerado como atípico. En España, existen normas sobre los contratos a tiempo parcial desde 1980 y se aprobó una

regulación específica en el año 2014⁷⁰⁷. El interés por regular esta forma de empleo surge -como apunta Vosko (2010:87)- cuando los Estados, buscando responder al auge de las relaciones de trabajo precarias quisieron garantizar a estos trabajadores oportunidades y condiciones laborales que no se vieran limitadas por las barreras de determinadas formas de empleo. De este modo, los Estados reconocen la importancia de que los trabajadores asalariados a tiempo parcial puedan acceder a beneficios y derechos asociados con la relación de empleo estándar, incluso cuando las medidas “normales” sobre derechos del trabajo y protección social sean difíciles de implementar. De manera similar, la Organización Internacional del Trabajo adopta, en 1994, el “Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (C.175)” y la “Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial (R.182)”, con el objeto de establecer estándares mínimos y garantizar la igualdad de oportunidades y trato para todos los trabajadores, independientemente del régimen laboral en el que se desempeñen. Esta igualdad o no discriminación es entendida por ambos instrumentos como tratamiento equivalente, o bien como un trato no menos favorable al que disfruta un trabajador con jornada a tiempo completo. En todo caso, antes de hacer un análisis más profundo sobre el contenido de estas normas parece imprescindible indagar sobre los antecedentes y el proceso preparatorio que dio pie a su adopción.

4.1. La emergencia del trabajo a tiempo parcial

Durante la Revolución Industrial, las luchas sindicales y algunas campañas religiosas y filantrópicas impulsaron a los Estados a regular, por primera vez el tiempo de trabajo. Aunque la extensión y características de esta regulación difieren entre países, comparten el objetivo de disminuir el tiempo de la jornada completa de forma progresiva. Se introdujeron límites al número de horas laborables, al trabajo nocturno y al empleo en períodos considerados por tradición o por motivos religiosos de descanso (por ejemplo, los domingos). Finalizada la Primera Guerra Mundial, se introdujeron leyes que trataron de responder a las exigencias sindicales relativas al establecimiento de una jornada laboral diaria de ocho horas, con la que se pretendía evitar los efectos sobre la salud física y mental de los trabajadores de las prolongadas jornadas existentes. Tras la Segunda Guerra Mundial, la jornada laboral estándar en casi todos los países de la Europa Occidental era de ocho horas diarias y 48 horas semanales -distribuidas, generalmente, de lunes a sábado- (Sirvent, 2006:21). De este modo, fue consolidándose la

⁷⁰⁷ La “Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social” fue publicada el 1 de marzo de 2014 en el Boletín Oficial del Estado (BOE). Entre las modificaciones que introduce, se pueden destacar las realizadas en materia de protección social del trabajo a tiempo parcial y en materia de empleo y protección por desempleo. Además, refuerza la igualdad entre los derechos -proporcionalidad en el acceso a las prestaciones, pensiones y subsidios- y obligaciones de los trabajadores a tiempo parcial, respecto de los trabajadores a tiempo completo.

jornada laboral estándar. Sin embargo, a finales de la década los setenta, las modalidades estandarizadas del tiempo de trabajo empiezan a erosionarse en muchos de los países industrializados donde la relación de empleo estándar es la norma. Los cambios estructurales de la economía global acrecientan la necesidad de introducir, en general, flexibilidad en las relaciones laborales y, en particular, en el tiempo de trabajo. Los empleadores requerían de relaciones laborales principalmente orientadas hacia los resultados⁷⁰⁸ y con tiempos de trabajo altamente variables. Esto significó, como apunta Vosko (2010:96), que la cesión de su tiempo dejó de ser la obligación primaria de los trabajadores, requiriendo mayor autorregulación⁷⁰⁹. Así, las demandas empresariales por una mayor variabilidad del tiempo de trabajo impulsaron la extensión del empleo a tiempo parcial en la década de los setenta y su progresivo crecimiento en los ochenta.

Este crecimiento fue alentado por los Estados y otros agentes ante factores como la crisis del petróleo, los crecientes desequilibrios económicos, la ralentización de la economía occidental, el aumento del desempleo y el auge de las ideas económicas neoclásicas, lo que les obligo a replantear sus políticas. En este contexto, algunos países -como Francia o Alemania- optaron por redistribuir el empleo existente y frenar el desempleo mediante una reducción del tiempo de trabajo (Sirvent, 2006:22). Otros factores que contribuyeron al desgaste del tiempo de trabajo estandarizado fueron los profundos cambios sociales y demográficos precipitados por el auge del movimiento feminista y, en concreto, la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la consecuente restructuración de los modelos de organización doméstica. Estos factores ocasionaron la progresiva disminución de los hogares “*breadwinner*” y un crecimiento exponencial de aquellos en que la pareja participa en el trabajo productivo. Esta reestructuración tuvo como resultado un conjunto de retos, en lo que se refiere al establecimiento de patrones sobre el tiempo de trabajo y la composición de los hogares y el trabajo a tiempo de trabajo y la composición de los hogares, siendo el trabajo a tiempo parcial la herramienta empleada por los Estados para responder a estos retos. De este modo, muchos gobiernos promovieron el empleo a tiempo parcial como una solución al desempleo y a las demandas de acceso a la fuerza de trabajo de las mujeres.

⁷⁰⁸ La tendencia cada vez más imperante de orientar el trabajo a resultados se dirige a eliminar los costos que genera el tiempo no productivo para los empleadores. Así, se deshecha la noción del “pago durante la inactividad laboral”, medular en el concepto de jornada laboral o tiempo de trabajo estandarizado (Rubery et al., 2006:126)

⁷⁰⁹ Aunque desde el punto de vista del empleador, se quiere hacer ver que la autorregulación permite a los trabajadores un mayor control sobre su tiempo, en la práctica las horas de trabajo erráticas, las horas de guardia y la anualización que suelen venir aparejadas resultan, con frecuencia, en un mayor número de horas de trabajo (Vosko, 2010:97).

En suma, tanto la mundialización económica, con su alta competitividad y exigencias de flexibilidad, como las políticas de los Estados para responder a las transformaciones económicas y demográficas, han sido elementos decisivos para el desgaste del tiempo de trabajo estandarizado. Además, este desgaste se ha visto potenciado por el creciente auge de la economía de “24 horas” y el impresionante desarrollo de las tecnologías de la comunicación y la información. Ambas cuestiones han restado peso a la jornada laboral tradicional o estándar. En este contexto, los acuerdos sobre el tiempo de trabajo individual se han diversificado, aumentando en función de la incidencia del empleo a tiempo parcial, la extensión del trabajo en “horas poco sociales” como las noches o los domingos, el cómputo anual de las horas de trabajo y otros horarios “no-estándares”.

Durante las últimas décadas del siglo XX, los países de la OCDE experimentaron un crecimiento sin precedentes en las formas de trabajo a tiempo parcial. Sin embargo, Vosko (2010:97) apunta que esta tendencia enmascara un alto grado de complejidad. Los Estados que promovieron este auge utilizaron diferentes medios e implementaron modalidades de empleo a tiempo parcial de diversa naturaleza, dependiendo de los objetivos que perseguían. Por ejemplo, en los países de la UE, algunos gobiernos -como el francés- redujeron la jornada laboral completo para modificar la noción de trabajador y promover una distribución más equitativa del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres. En consecuencia, muchos de estos países -entre ellos, Dinamarca- experimentaron una convergencia entre las horas de trabajo a tiempo parcial y a tiempo completo. En otros países, especialmente aquellos con altos niveles de desigualdad salarial, como el Reino Unido-, se fomentó activamente el empleo a tiempo parcial para aumentar el empleo y, especialmente, el femenino. Como resultado, el empleo a tiempo parcial estuvo -y, con frecuencia, continúa estando- caracterizado por horarios cortos, una remuneración suplementaria al salario familiar y una importante segregación ocupacional de género. Finalmente, un tercer grupo de países, entre los que se incluyen los Países Bajos, implementaron modelos “combinados”, esto es, hogares en los que el trabajo de dos asalariados aportaban tres cuartas partes de la remuneración (*“one and a half earners”*) cuyo objetivo era ofrecer empleos a tiempo parcial, pero de alta calidad.

Estas diferencias en la implementación arrojaron distintos resultados. Por ejemplo, en el Reino Unido se consolidó un modelo de trabajo a tiempo parcial con empleos de jornadas cortas y altos niveles de inseguridad laboral. La disposición limitada de servicios públicos de cuidado infantil y la organización del horario escolar contribuyeron a que esta modalidad laboral se feminizara. En contraste, la participación de las mujeres en el empleo a tiempo parcial fue mucho menos significativa en países como Francia, pues los esfuerzos por acortar la semana

laboral estándar habilitaron a las madres, especialmente aquellas con niños pequeños, a acceder a empleos a tiempo completo que requerían menos horas. Esto evitó la marginación laboral de las mujeres, frecuentemente asociada con los empleos a tiempo parcial. Alemania también implementó un modelo combinado que buscaba ofrecer, tanto a hombres como a mujeres, la posibilidad de aumentar o reducir su horario de trabajo en función de sus responsabilidades domésticas. Aunque este modelo perseguía que los padres se implicaran más con dichas tareas, su único resultado fue un significativo incremento de las mujeres en el empleo a tiempo parcial⁷¹⁰.

En América del Norte, el escenario fue diferente. En Estados Unidos, durante la década de los setenta, el empleo a tiempo parcial no se promueve tanto como en los países europeos y tampoco se disminuyó la jornada laboral. Por el contrario, se reforzó la idea de que cada adulto debía participar en el empleo asalariado, preferentemente a tiempo completo y que las mujeres habían de mantener las tareas domésticas y el cuidado de niños y mayores como sus responsabilidades principales. Así, a diferencia del resto de los países de la OCDE, el empleo a tiempo parcial disminuyó en Estados Unidos y el *flex-time* u horario flexible -común entre ocupaciones femeninas con altas cualificaciones y altos niveles de reconocimiento social- floreció, difuminando los límites entre el tiempo de trabajo y el dedicado al hogar, dando lugar a la idea de “tiempo vinculado” o “*time-bind*”⁷¹¹. Por el contrario, en Canadá, el empleo a tiempo parcial experimentó una expansión considerable durante las últimas décadas del siglo XX, llegando a alcanzar niveles similares a los de la UE. La limitada disponibilidad de servicios públicos de alta calidad para el cuidado de niños constituyó un factor determinante en esta expansión. Con el auge del empleo a tiempo parcial, el gobierno federal instituyó, en 1983, una comisión para investigar este tipo de empleo y explorar, entre otros aspectos, las perspectivas de promoción de los trabajadores a tiempo parcial. Los resultados de estos estudios, aunados a la creciente militancia de mujeres en organizaciones sindicales, motivaron reformas para mejorar

⁷¹⁰ Este modelo tuvo un cierto éxito si se toma en consideración que, además de aumentar la incidencia del empleo a tiempo parcial en el mercado laboral, logró asimilar las condiciones de empleo entre trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial y redujo la cantidad de empleos a tiempo parcial inseguros. Sin embargo, como demuestran los datos de la Tabla No.6, no ha logrado el mismo éxito en lo que se refiere a fomentar la participación de los hombres en este tipo de empleo (Vosko, 2010:99).

⁷¹¹ Este concepto fue acuñado por la socióloga Arlie Russell Hochschild y se refiere a la distinción borrosa que entre el tiempo de trabajo y el tiempo dedicado al hogar. En sus investigaciones, Russell encontró que, aún cuando los trabajadores con hijos, especialmente las madres, afirman que su prioridad es la familia, muy pocos reducen sus prolongadas jornadas laborales, a pesar de que sus lugares de trabajo ofrecían la posibilidad de hacer uso de horarios flexibles, licencias parentales, teletrabajo u otros métodos de conciliación. Esto, lleva a la autora a plantear que los roles del hogar y el trabajo se habían invertido: el trabajo resultaba más atractivo y ofrecía un sentido de pertenencia, mientras que el hogar resultaba más estresante y se había convertido en un lugar con demasiadas obligaciones (Hochschild, 2003:264).

la calidad de los empleos a tiempo parcial en el sector público, convirtiéndolo en una de las principales fuentes de empleo seguro para las trabajadoras.

Uno de los países en los que se observa un mayor crecimiento de esta modalidad de empleo es Australia. Entre 1973 y 2006, los índices de empleo a tiempo parcial aumentaron de manera constante⁷¹², situándolo, dentro de los países de la OCDE, en segundo lugar -precedido únicamente por los Países Bajos- en el ranking del empleo a tiempo parcial. En la actualidad, esta modalidad de empleo está claramente feminizada: casi la mitad de las mujeres empleadas en Australia están ocupadas a medio tiempo. En contraste, las trabajadoras estadounidenses y Canadienses conforman únicamente una cuarta parte de las empleadas a tiempo parcial (Vosko, 2010:99-100).

En el mundo en desarrollo, esta modalidad de empleo no alcanza los mismos niveles que en el mundo desarrollado, si bien es cada vez más frecuente en países como Brasil y Jamaica⁷¹³. En este último, las políticas adoptadas por el gobierno -durante el 2001- perseguían el incremento de los empleos a tiempo parcial, acompañados de beneficios, como seguros de vida y salud, licencia por enfermedad y vacaciones anuales (Lee, McCann y Messenger, 2007:129). La limitada presencia de estos empleos en las regiones menos industrializadas se debe a que los salarios, en general bajos, serían insuficientes para atender las necesidades de los trabajadores y sus familias. Así, el papel que el trabajo a tiempo parcial juega en la conciliación de las responsabilidades domésticas y productivas en los países industrializados corresponde al auto-empleo informal, de horario reducido, en los países en desarrollo⁷¹⁴.

En cualquier caso, la promoción del trabajo a tiempo parcial ha sido una herramienta central para alentar la inserción de grupos sub-representados y, en particular, de las mujeres, en

⁷¹² En Australia, la proporción del empleo a tiempo parcial dentro del empleo total del país aumentó, del 12%, en 1973, al 24% en 2006. Este aumento solo fue superado, entre los países de la OCDE, por los Países Bajos donde el crecimiento fue de 17% a 36% en el mismo período (Vosko, 2010:98).

⁷¹³ En ambos países se están llevando a cabo iniciativas para fomentar este tipo de empleo. En este sentido, un acuerdo pionero entre “*Scandia do Brasil Ltd*”, y entre los trabajadores metalúrgicos de Sao Bernardo do Camp esta intentando implementar “horarios bancarios” en estas empresas en Brasil y en Jamaica algunas investigaciones han revelado un interés creciente por los sistemas de “*flex-time*” (tiempo flexible) entre trabajadores individuales. Así, más del 80% de los empleados de una encuesta a pequeña escala expresaron interés en esquemas que les permitieran variar el inicio y el final del horario laboral (Lee, McCann y Messenger, 2007:130).

⁷¹⁴ En este sentido, es común que en los países donde se mantiene una profunda división del trabajo en función del género, este sea un factor que empuje a las mujeres al autoempleo de pocas horas. A ello contribuyen también los horarios de trabajo rígidos (inflexibles) y la carencia de servicios de guardería asequibles (Lee, McCann y Messenger, 2007: 148).

el mercado laboral. Esto es así en las economías más desarrolladas y en algunos países en desarrollo⁷¹⁵ (Lee, McCann y Messenger, 2007:129).

El trabajo a tiempo parcial -como hemos visto- es un fenómeno relativamente reciente planteando aún importantes desafíos, aunque la des-estandarización del tiempo de trabajo ha contribuido a reformular el modelo “*breadwinner*”, ha generado formas de desigualdad de género. En tal sentido, ha supuesto una mayor fragmentación y disminución del tiempo social, debilitando la dicotomía entre “tiempo libre” y “tiempo de trabajo”. La creciente “confusión” entre ambos afecta especialmente a las mujeres, quienes afrontan mayores dificultades para responder a sus roles y disfrutar de tiempo libre para el descanso, el ocio o el avance profesional. Junto a ello, las normas laborales -desarrolladas en función de la relación de empleo estándar- han exacerbado la precariedad de las relaciones de empleo a tiempo parcial, configurando un escenario adverso en el que estos trabajadores ven cercenadas sus oportunidades profesionales y el derecho a gozar del tiempo libre y la vida familiar. Para afrontar estos problemas, la OIT adopta -en 1994- los, ya referidos, Convenio 175 y Recomendación 182.

4.2. Las normas sobre trabajo a tiempo parcial: proceso preparatorio

La regulación del trabajo a tiempo parcial se inicia a mediados del siglo pasado. El proceso fue lento y laborioso, al tratarse de una de las modalidades más complejas de empleo.

En 1952, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer solicitó a la Organización Internacional del Trabajo la preparación de un informe sobre el empleo a tiempo parcial (Lubin y Winslow, 1990:107). Sin embargo, tuvieron que transcurrir tres años antes de que la Conferencia Internacional del Trabajo emitiera una resolución al respecto⁷¹⁶. En este documento, la CIT reconocía -con una perspectiva muy cautelosa- la conveniencia de estudiar “a fondo” las condiciones de empleo de las trabajadoras a tiempo parcial y, en ese sentido, solicitaba a la Oficina Internacional del Trabajo que continuara el trabajo en la materia. La

⁷¹⁵ En Malasia, por ejemplo, se ha promovido el trabajo a tiempo parcial como medio para reclutar a una parte sustancial de mujeres que están fuera de la fuerza laboral. Esto, forma parte del “Eight Malaysian Plan” un plan de cinco años -comprendidos entre 2001 y 2005- propuesto por el gobierno con ese objetivo. Complementariamente, se aprueba en 2010 la “*Employment (Part-Time Employees) Regulations*” que entro en vigencia el 1º de Octubre de ese mismo año. Este fue el primer esfuerzo del gobierno de Malasia por establecer detalladamente los derechos de los empleados a tiempo parcial. Un enfoque de política similar se está aplicando en Chile para promover el empleo de mujeres y jóvenes (Lee, McCann, Messenger, 2007:133).

⁷¹⁶ En la 38ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo -celebrada entre el 1 y el 23 de Junio de 1955- se adoptó la “Resolución sobre el empleo a tiempo parcial de las mujeres y sobre el empleo de las trabajadoras de cierta edad”. Esta resolución fue propuesta para su aprobación por el Padre Stokman, delegado del gobierno de los Países Bajos (Actas de la 38ª Reunión de la Conferencia Internacional del trabajo, 1955. Pág. 534).

resolución invita además al Consejo de Administración a examinar la posibilidad de “inscribir esta cuestión en el orden del día de futuras reuniones de las conferencias regionales y, eventualmente, de la Conferencia Internacional del Trabajo” (CIT,1955:534). Sin embargo, ninguna acción fue llevada a cabo hasta que la CIT -en su 48ª Reunión, celebrada en 1964- adoptó una segunda resolución⁷¹⁷. En ella, la conferencia manifiesta su falta de conocimiento e información sobre este asunto y, en consecuencia, solicita a la Oficina Internacional del Trabajo que defina con precisión el significado del empleo a tiempo parcial. Además, le exhorta a realizar las encuestas necesarias para determinar, las modalidades de empleo a tiempo parcial y su naturaleza, el número y las características de estos trabajadores⁷¹⁸. En esta misma sesión, Esther Peterson -Subsecretaría del Trabajo de EE.UU.- advierte de la intención de algunos delegados de incluir el trabajo a tiempo parcial en una posible recomendación sobre las mujeres con responsabilidades familiares. Una intención respecto a la cual expresa su desacuerdo, al considerar que la importancia del trabajo a tiempo parcial no permitía anexarlo a una recomendación como una cuestión secundaria. Así mismo, lamentaba que la aludida resolución se limitara nuevamente a llamar la atención sobre el asunto y a solicitar estudios más profundos⁷¹⁹.

Un año después la CIT retoma la cuestión del trabajo a tiempo parcial en el contexto -ya avanzado- del debate sobre las trabajadoras con responsabilidades familiares. Aunque en esa oportunidad, la resolución a este respecto -como vimos también- fue adoptada, el trabajo a tiempo parcial no se incluyó en el referido instrumento. Al respecto, la consejera técnica de Estados Unidos -Mary D. Keyserling- aprovechó su intervención para solicitar a la Conferencia que examinara, tan pronto como fuera posible, el urgente problema del trabajo a tiempo parcial⁷²⁰. A la sazón, la regulación de esta modalidad de empleo constituía un asunto controvertido, pues los trabajadores a tiempo completo afrontaban entonces elevadas tasas de desempleo. Para estos trabajadores, la extensión de beneficios sociales a los trabajadores a tiempo parcial podía socavar el empleo a tiempo completo (Lubin y Winslow, 1990:107).

⁷¹⁷ La “Resolución sobre el empleo a tiempo parcial” fue sometida a la consideración de la Conferencia Internacional del Trabajo por la Comisión de las Trabajadoras y subsiguientemente adoptada durante su 48ª Reunión (Actas de la 48ª Reunión de la Conferencia Internacional del trabajo, 1964, Pág. 770).

⁷¹⁸ *Ídem.*

⁷¹⁹ *Ibidem.*, Pág.473.

⁷²⁰ En este sentido, Keyserling subrayó que el asunto del trabajo a tiempo parcial de las mujeres era de gran importancia para millones de trabajadoras y manifestó su preocupación porque, aun cuando había sido largamente discutido, se encontraba aún carente de regulación. Esto, constituía para la delegada un grave problema pues en algunos países, “más de la cuarta parte de todas las trabajadoras quisieran trabajar en empleos a tiempo parcial”. Así, consideraba que las tasas salariales y las condiciones de este tipo de empleo debían ser reguladas para garantizar que no fuesen inferiores a los de las trabajadoras a tiempo completo. Finalmente, instó a la CIT a que -tal como lo exigía la resolución adoptada el año anterior- realizara un estudio sistemático de este tipo de trabajo (Actas de la 49ª Reunión de la CIT celebrada en 1965. Págs. 385-386).

La propuesta de incluir el asunto del trabajo a tiempo parcial en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo se produjo en múltiples ocasiones⁷²¹. En una de ellas, concretamente la formulada en 1979, la Oficina Internacional del Trabajo preparó un informe sobre la legislación y la práctica sobre el empleo a tiempo parcial. En sus conclusiones se apunta que la adopción de una legislación internacional que regule el trabajo a tiempo parcial sería beneficiosa globalmente y se sugiere que tal legislación adopte la forma de una recomendación. Dado el carácter controvertido del tema se sugiere que esta recomendación se limite a garantizar a los trabajadores unos derechos mínimos, absteniéndose de promover el empleo a tiempo parcial. Tales derechos debían incluir la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo sin distinción de sexo, edad o nivel de ocupación, la igualdad de trato con respecto a los trabajadores a tiempo completo en materia de remuneración y vacaciones, la protección contra el despido improcedente, las garantías adecuadas en la fijación de los horarios de trabajo, la protección de la salud y contra los riesgos del lugar de trabajo, el acceso a los servicios de bienestar social, la libertad de asociación, el derecho a recibir iguales beneficios que los trabajadores a tiempo completo, la protección de las leyes de seguridad social y la posibilidad de acceso a empleos a tiempo completo para aquellos trabajadores que lo deseen. En 1986, el Grupo de Trabajo Sobre Estándares Internacionales del Trabajo sugiere nuevamente que la cuestión se incluya en el orden del día de la CIT, a celebrar en 1988. Con tal fin, remite al Consejo de Administración un informe actualizado del elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo en 1979. Este intento tampoco arrojó ningún resultado. Estas fracasadas tentativas de incluir el trabajo a tiempo parcial en la agenda de la CIT reflejan -como apunta Murray (1999:2)- las amargas y controvertidas negociaciones que, obstaculizadas por un ambiente político que privilegiaba las demandas de flexibilidad y otras prerrogativas del empleador, fueron necesarias para forjar la primera norma sobre trabajo a tiempo parcial.

El fracaso de la petición realizada en 1986 no impidió su reiteración, en 1987, 1989 y 1990. Entonces, los empleadores se mostraron reacios a la adopción de una norma internacional que regulase el trabajo a tiempo parcial, entendiendo que esta regulación debía ser un asunto a resolver entre ellos y los trabajadores. Esta posición no tenía otra razón de ser que la percepción de tal norma como un elemento de rigidez, lo que, por lo demás, podía desalentar la práctica de esta modalidad laboral. El posible impacto negativo que una regulación internacional sobre el trabajo a tiempo parcial podía tener en el empleo dominaba los debates, siendo para los

⁷²¹ Esta solicitud fue reiterada ante el Consejo de Administración en sus reuniones de 1976, 1977, 1979, 1984, 1985 y 1986.

empleadores un elemento que reduciría su potencial como creador de empleo⁷²². En este contexto los debates incorporaron la posibilidad de adoptar normas que promovieran el empleo a tiempo parcial. Esta inclusión tampoco cambió el punto de vista de los empleadores, para quienes los elementos “protectores” eran muy onerosos. Al respecto,¹ el representante de los empleadores - Sr. Oechslin¹ - advierte del “peligro de que los aspectos promocionales queden sumergidos en un diluvio de medidas protectoras, con el resultado de que el propio rol del empleo a tiempo parcial en el mercado de trabajo moderno ya no estuviera claro”⁷²³.

Ante la persistente e intensa oposición de los empleadores, los trabajadores demandaron la intervención de la Organización en el proceso de negociación. La posición de los sindicatos sobre el trabajo a tiempo parcial y su promoción era ambivalente. En este sentido, estaban divididos entre aquellos que condenaban directamente las formas más flexibles y menos protegidas del empleo y los que se esforzaban tanto para organizar a los trabajadores a tiempo parcial -a través de un aumento de la afiliación-, como para protegerlos a través de la negociación colectiva (OIT, 1993a:76). En lo referente al tiempo de trabajo, los sindicatos tenían como prioridad una reducción de las horas, sin que ello representase una pérdida de salario para quienes se desempeñaban en jornadas a tiempo completo. En estas circunstancias, era de esperarse -como apunta Murray (1999:03)- que el grupo de los trabajadores asumiera un enfoque pragmático, abogando por la adopción de un instrumento internacional con un objetivo modesto y, en apariencia, poco controvertido. Su propósito, no era introducir drásticamente nuevos derechos, sino asegurar que los estándares ampliamente aceptados se aplicaran justamente a los trabajadores a tiempo parcial.

Finalmente, en 1991, los empleadores accedieron y, junto con los representantes de los gobiernos de Alemania, Francia e Irlanda en el Consejo de Administración, votaron para incluir el trabajo a tiempo parcial en la agenda de la 80ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, a celebrarse en 1993. No obstante, los empleadores dejaron claro que ello no implicaba que aceptasen la adopción de un instrumento internacional sobre el trabajo a tiempo parcial⁷²⁴. Así las cosas se inició la preparación para la primera discusión. En este sentido, la Oficina Internacional del Trabajo redactó un informe sobre las condiciones de empleo de los trabajadores a tiempo parcial, en el que se incluía un cuestionario que debían completar Estados miembros. Las respuestas a este cuestionarios se sintetizaron en un segundo informe. Ambos

⁷²² Sr. Oechslin, Vicepresidente empleador del Consejo de Administración (Minutas de la 234ª Sesión del Consejo de Administración, 17-21 de Noviembre de 1986, I/11.)

⁷²³ Minutas de la 244ª Sesión del Consejo de Administración, 13-17 de Noviembre de 1989, I/3.

⁷²⁴ Sr. Oechslin, tal como se refirió, Minutas de la 250ª Sesión del Consejo de Administración, Mayo-Junio de 1991, I/2.

documentos presentan un panorama del trabajo a tiempo parcial y de su regulación alrededor del mundo, constituyendo el eje en torno al cual giraran los debates en la CIT de 1993 (Bollé, 1997:612).

La Comisión del trabajo a tiempo parcial, encargada de la primera discusión del proyecto de norma sobre trabajo a tiempo parcial, estuvo constituida por 141 delegados: 54 delegados gubernamentales, 43 delegados de los empleadores y 44 delegados de los trabajadores. Algunas agrupaciones de mujeres también participaron en esta Comisión⁷²⁵. Iniciados los debates surgieron múltiples discrepancias. Así, algunos Estados miembros se resistían a la adopción de un instrumento que diera cobertura a todos los trabajadores a tiempo parcial, pues, como alegaba el delegado australiano, lo que podía considerarse razonable para los trabajadores a tiempo parcial empleados durante un largo número de horas, podía ser innecesario en los casos en que las horas trabajadas fueran reducidas (Vosko, 2010:101). El Reino Unido también se oponía a esta nueva regulación, a la que se consideraba inútil y poco relevante para los países en desarrollo, una abrumadora mayoría en la OIT. Adicionalmente este gobierno entendía que dicha regulación atentaba no solo de los empleadores sino también de los trabajadores pues, como señalamos más arriba, limitaría la flexibilidad y disminuiría su utilización. Para su delegado, era paradójico querer promover el trabajo a tiempo parcial y, al mismo tiempo, establecer medidas protectoras que redujeran su extensión⁷²⁶.

La oposición manifestada por los gobiernos fue apoyada firmemente por los empleadores. En su intervención el Vicepresidente de los empleadores - Sr. B. Noakes, de Australia- destacó la rigidez, inflexibilidad y costos que la nueva normativa implicaría. Además, insistió en la necesidad de excluir de su ámbito de aplicación el trabajo estacional, ocasional y temporero, el autoempleo, el trabajo familiar así como el realizado durante un período determinado con un número reducido de horas. El objetivo, era evitar que el trabajo a tiempo parcial se confundiera con otras modalidades de trabajo “no estándar” o “atípico”⁷²⁷. En cualquier caso, los empleadores se oponían rotundamente a la adopción de un convenio pues, como se vio, estos consideraban inaceptable que la organización se inmiscuyera en cuestiones

⁷²⁵ Entre las organizaciones de mujeres que formaron parte de la Comisión del trabajo a tiempo parcial fueron se pueden mencionar la Alianza Internacional de Mujeres, la Asociación Cristiana Femenina Mundial, la Confederación General de Sindicatos, el Consejo Internacional de Mujeres, el Consejo Internacional de Enfermeras, la Federación Internacional de Mujeres Universitarias, la Federación Internacional de Mujeres Juristas, la Federación Internacional de Mujeres de Negocios y Profesionales, la Internacional Socialista de Mujeres, Internacional de Correos, Telégrafos y Teléfonos, Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad, la Unión Mundial de las Organizaciones Femeninas Católicas (Actas de la 80ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo ,1993. Pág. 27/5).

⁷²⁶ *Ibidem.*, Pág. 27/5).

⁷²⁷ El vicepresidente de los empleadores era el Sr. B. Noakes, de Australia (*Ibidem.*, Págs. 27/3 y 27/4).

que competían casi exclusivamente a los países industrializados y, en particular, a los de Europa Occidental. En definitiva, aseguraban que si se adoptaba un convenio sería contra su oposición⁷²⁸

En la 81ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se presentó un nuevo proyecto de regulación sobre el trabajo a tiempo parcial, estando conformada la Comisión encargada de este asunto por 203 miembros -81 representantes de los gobiernos, 56 representantes de los empleadores y 66 representantes de los trabajadores⁷²⁹-. En esta segunda discusión, los defensores de la adopción de un Convenio subrayaron su calidad de mecanismo de promoción del empleo. Para la vicepresidenta del grupo de los trabajadores, las normas claras y sencillas eran la base de la seguridad y la protección social indispensables para conferir mayor flexibilidad a los trabajadores, lo cual debía tomarse en cuenta especialmente en el trabajo tiempo parcial⁷³⁰. Apelando a los principios de la Declaración de Filadelfia y a los objetivos de la Organización sostuvo que “una normativa sobre el trabajo en régimen de dedicación parcial no sólo podría mejorar el empleo, sino que permitiría cumplir una etapa más hacia el logro de la justicia social”⁷³¹. En apoyo a la adopción de un convenio, el delegado del gobierno de Grecia -quien se dirigió al plenario como representante de los gobiernos de Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal- intentó equilibrar la tensión entre la protección y la promoción, manteniendo que la extensión de las ventajas del trabajo a tiempo parcial exigía que empleadores y trabajadores lo reconociesen como una modalidad de empleo productivo formal. En tal sentido, consideraba imprescindible la adopción de normas de protección social⁷³².

En el transcurso de las negociaciones en la Comisión sobre trabajo parcial se plantearon cerca de 100 enmiendas al proyecto de Convenio elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo. Aunque en el momento de la votación los empleadores rechazaron la propuesta, el convenio se aprobó por 258 votos a favor, 88 en contra y 43 abstenciones. El Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (C.175) ofrece a quienes se desempeñan en esta modalidad de empleo igualdad de derechos y de trato en áreas como la protección de la maternidad, la terminación de la relación de trabajo, las vacaciones anuales pagadas y la licencia por enfermedad.

⁷²⁸ *Ibidem.*, Págs. 27/3 y 27/4.

⁷²⁹ Actas de las sesiones de la 81ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1994, , Pág. 23/1.

⁷³⁰ *Ibidem.*, Pág.23/5.

⁷³¹ *Ibidem.*, Pág.. 23/10.

⁷³² *Ibidem.*, Pág.23/6.

4.3. El Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (C. 175) y su recomendación complementaria (R. 182)

El Convenio 175 y su recomendación complementaria son el resultado de un complejo proceso de negociación, plagado de espinosos debates. El Convenio, en vigor desde el 28 de Febrero de 1998, ha sido ratificado únicamente por 14 países⁷³³. Sin embargo, ambos instrumentos representan un avance sin precedentes en la legislación laboral internacional. Con la adopción de estos instrumentos, la Organización Internacional del Trabajo reconoce formalmente, por primera vez la contribución económica del trabajo a tiempo parcial y su papel como herramienta fundamental de la política de empleo de los Estados miembros. Además, garantiza la igualdad de oportunidades y trato en el acceso al empleo, las condiciones de trabajo y la seguridad social.

En la elaboración de estos instrumentos, la organización tuvo en cuenta que esta modalidad laboral se traduce frecuentemente en bajos salarios, escasa protección y reducidas posibilidades de promoción, si bien, la elección de un trabajo a tiempo parcial puede ser voluntaria, respondiendo a las aspiraciones de los trabajadores (OIT, 1993a:3). De este modo, se admite implícitamente que la regulación laboral internacional responde exclusivamente a las necesidades de los trabajadores implicados en relaciones tradicionales de empleo y, por lo tanto, ignora las condiciones especiales de quienes se desempeñan en jornadas flexibles. La OIT intentó -como apunta Vosko (2010:101)- subsanar estas deficiencias ampliando la protección a los trabajadores a tiempo parcial y, consecuentemente, reduciendo la precariedad de estas ocupaciones. Con todo, como advierte parte de la doctrina, dicha protección no alcanza -en la práctica- al conjunto de esos trabajadores. Antes de analizar este asunto es pertinente examinar este instrumento.

El Convenio 175 delimita -en su art.1- la noción de trabajador a tiempo parcial y designa como tal a toda persona empleada cuyo horario laboral tiene una duración inferior a la del trabajador a tiempo completo. Otorgándole mayor precisión, dicho artículo precisa el significado de la expresión “trabajador a tiempo completo en situación comparable”. Este trabajador tiene el mismo tipo de relación laboral, efectúa o ejerce un tipo de trabajo o profesión idéntica o similar y está empleado en el mismo establecimiento, la misma empresa o en la

⁷³³ Los Estados Miembros que lo han ratificado hasta ahora son: Albania, Australia, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Eslovenia, Finlandia, Guyana, Hungría Italia, Luxemburgo, Mauricio, Países Bajos, Portugal, Suecia. Fuente: ILOLEX-Base de datos sobre las normas internacionales del trabajo. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312320 (última consulta 17 junio de 2014).

misma rama de actividad que el trabajador a tiempo parcial (Art.1.c). Esta expresión es flexible pues -como apunta Bollé (1997:607)- el número de horas de trabajo semanal o mensual que se considera normal, tratándose de personal sujeto al régimen de dedicación completa, puede variar considerablemente según la profesión o actividad de que se trate. Así, por ejemplo, el número de horas presenciales de un profesor en el aula, excluyendo el tiempo que dedica a la preparación de las clases es claramente inferior al de un asalariado de la industria. Del mismo modo, un trabajador con turno de fin de semana podrá tener horario reducido, pero percibir un salario equivalente al de un empleado a tiempo completo. En segundo lugar, el Art. 1.b establece que el computo de la duración “normal” de la actividad laboral, necesaria para establecer la comparación y determinar la categoría a la que pertenece el trabajador -a tiempo parcial o jornada completa- puede calcularse semanalmente o de acuerdo a un período determinado. Un último esfuerzo en la delimitación de esta categoría de trabajadores se manifiesta en el Art.1.d. En esta disposición se señala expresamente que los trabajadores a tiempo completo que se encuentren en situación de desempleo parcial⁷³⁴ no forman parte de dicha categoría. Así pues, el Art.1 no solo determina quienes son trabajadores a tiempo parcial, sino también aquellos que pueden ser erróneamente considerados como tales. En consecuencia, se distingue claramente a los trabajadores en situaciones de subempleo de los empleados voluntariamente a tiempo parcial. Esta clara conceptualización tiene -como apunta Bollé (1999:607)- importantes implicaciones jurídicas, pues es la clave para determinar la aplicación de las normas relativas al trabajo a tiempo parcial y, por o tanto, otorgar la titularidad de los derechos previstos en el Convenio 175.

El ámbito subjetivo de aplicación de este instrumento lo concreta el Art. 3.1, en el que se apunta que sus disposiciones son aplicables a todos los trabajadores a tiempo parcial. No obstante, este ámbito de aplicación se ve limitado por la potestad de los Estados parte de excluir a categorías “particulares de trabajadores o de establecimientos”, siempre que generen “problemas particulares de especial importancia”. Probablemente, esta potestad no tiene otra razón de ser que permitir a los Estados cierta flexibilidad a la hora de proteger a las diferentes categorías de trabajadores a tiempo parcial, más aun cuando tal flexibilidad favorece la ratificación del convenio. No obstante, habiendo transcurrido casi dos décadas desde su adopción, el número de ratificaciones -como se apuntó- es bajo. En todo caso, esta disposición habilita a los Estados parte para excluir de la protección a cualquier categoría de trabajadores a

⁷³⁴ La referida disposición -art.1.d- del Convenio 175 considera como tales a aquellos afectados por una reducción colectiva y temporal de la duración normal de su trabajo por motivos económicos, tecnológicos o estructurales (“Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (C.175)”, 1994. Ginebra).

tiempo parcial, pues un criterio de exclusión tan amplio y ambiguo da pie a múltiples interpretaciones, lo que, por lo demás, disminuye la eficacia del Convenio.

En su Art. 2, el Convenio incluye lo que -para Murray (1999:6)- parece ser una cláusula de “salvaguarda”, al preverse que cuando las disposiciones de otros instrumentos sean aplicables a los trabajadores a tiempo parcial y les resulten más favorables, no deben ser afectadas por las disposiciones del Convenio 175. Así, se aplica el principio de la norma más favorable, habitual en el derecho laboral.

Las siguientes disposiciones del Convenio 175 establecen las medidas para evitar que la diferente naturaleza del empleo a tiempo parcial vulnere las condiciones de trabajo de quienes se desempeñan en estas labores. Fundadas en el principio de no discriminación, estas medidas fijan estándares mínimos. Así, el Art. 4 exhorta a los Estados parte a adoptar las medidas necesarias para asegurar que los trabajadores a tiempo parcial disfruten de la misma protección que los trabajadores a tiempo completo en lo referente al derecho de sindicación y negociación colectiva, a la seguridad y la salud en el trabajo y a la discriminación en materia de empleo y ocupación.

El trabajo a tiempo parcial no solo implica un horario laboral reducido, sino también una remuneración -con frecuencia- menor, por hora y por semana, que la de un trabajo en régimen de jornada completa. Para garantizar la igualdad, el art.5 establece los criterios de prorrateo que han de aplicarse para determinar la remuneración, señalando, en particular, que los Estados parte han de adoptar medidas que garanticen que “los trabajadores a tiempo parcial no perciban, por el solo hecho de trabajar a tiempo parcial, un salario básico que, calculado proporcionalmente sobre una base horaria, por rendimiento o por pieza, sea inferior al salario básico, calculado por el mismo método, de los trabajadores a tiempo completo que se hallen en una situación comparable”. Murray (1999:06), muy crítico con esta disposición, advierte que merma la protección establecida en los instrumentos internacionales sobre igualdad de remuneración (C.100) y sobre igualdad de oportunidades y de trato (C.111). En este sentido, señala que las garantías ofrecidas por el art.5 del Convenio 175 se limitan al considerado “salario base”, mientras que el estándar fijado por el Convenio 100 asegura la igualdad de trato entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor en relación tanto al “salario básico” como a “cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último” (Art.1.a). Así, el art.5 del Convenio 175 ignora las múltiples desigualdades que, en términos de remuneración, de horas extraordinarias, trabajo por turnos y primas por horas a disposición, padecen los empleados a

tiempo parcial, reflejando una discriminación indirecta en razón del género ⁷³⁵ . La Recomendación 182 trata de compensar las deficiencias del Convenio 175 en materia de remuneración. En su disposición 10ª establece que los trabajadores a tiempo parcial deben percibir, en condiciones equitativas, las mismas compensaciones pecuniarias adicionales al salario básico que reciben los trabajadores a tiempo completo en situación comparable. Sin embargo, es pertinente recordar que este instrumento no tiene fuerza vinculante.

El Convenio 175 parece favorecer la discriminación de los trabajadores a tiempo parcial y en gran parte de las mujeres, cuando prohíbe las diferencias de remuneración “por el solo hecho de trabajar a tiempo parcial”. De este modo, la desigualdad de remuneración puede justificarse en razones distintas al estatus del trabajador aunque este sea un elemento importante en la decisión de otorgar a estos trabajadores una remuneración menor (Murray, 1999:07). En este contexto, es pertinente recordar que cualquier reclamación sobre igualdad de trato debe hacerse, según dispone el Convenio 175, sobre la base de la comparación entre un trabajador a tiempo parcial y un trabajador a tiempo completo. Aunque en algunos casos la desigualdad puede justificarse en estos términos, la mayor parte de las veces los trabajadores a tiempo parcial se ven perjudicados fundamentalmente por concepciones pretéritas sobre sus competencias y cualificación formal. En este sentido, las mujeres son especialmente vulnerables a padecer condiciones adversas de empleo por razones -entre otras- de antigüedad o cualificación.

La protección de la igualdad remuneración prevista en el Art.5 del Convenio es en gran medida deficiente, pues, como señalamos, dicha protección es más amplia en el convenio 100. A diferencia de este último, el Convenio sobre trabajo a tiempo parcial no prevé la posibilidad de que los trabajadores exijan iguales condiciones de remuneración que aquellos ocupados a tiempo completo que realicen trabajos de igual valor. Por el contrario, establece como único sujeto de comparación posible a un trabajador a tiempo completo que desempeñe el mismo o similar trabajo.

Así, limitar las garantías de igualdad al salario base e impedir que los trabajadores a tiempo parcial puedan exigir la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, unido a la posibilidad de exclusión del Art.3, configuran un sistema de protección endeble e inferior al previsto en el convenio 100.

⁷³⁵ En este sentido, Murray (1999:06) refiere el caso de los trabajadores del Reino Unido, quienes reciben un 18,5 % (£53.70 por semana) de sus ingresos brutos semanales como producto de bonos y primas. No obstante, este porcentaje representaba para las mujeres apenas un 9,4% (£17.70 por semana), esto refleja además de la baja proporción de primas, un menor salario base en los ingresos totales.

A este respecto, Bollé (1997:613) y Murray (1999:6-7) insisten en la importante conexión entre la igualdad de remuneración de los trabajadores a tiempo parcial y la establecida en dicho Convenio 100. Esta conexión también fue considerada por la Oficina Internacional del Trabajo en los debates preparatorios del Convenio 175 señalando, en tal sentido, que “la cuestión de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor cobra mucha importancia en lo que atañe a la remuneración y las asignaciones de las personas que trabajan en régimen de dedicación parcial, dado que entre ellas predominan las mujeres” (OIT, 1992:43). En este sentido, Murray (1997:07) entiende el trato discriminatorio de los trabajadores a tiempo parcial como un subconjunto de la discriminación laboral con base en el género. Evidentemente, no todas las desventajas experimentadas por los trabajadores a tiempo parcial son el resultado de dicha discriminación, pues gran parte de ellas se derivan de su status.

Las disposiciones del convenio también garantizan la igualdad de oportunidades y trato de los trabajadores a tiempo parcial respecto a otros derechos. El art.6 les ofrece protección en materia de seguridad social, en condiciones equivalentes a un trabajador a tiempo completo, mientras que el art. 7 exhorta a los Estados parte a tomar las medidas necesarias para asegurar que ambos tipos de trabajadores disfruten de iguales condiciones en ámbitos como la protección de la maternidad, el término de la relación de empleo, las vacaciones anuales retribuidas⁷³⁶ y los días feriados pagados y la licencia remunerada por enfermedad. Para que la protección no se limite a la titularidad de derechos y los medios de cálculo sean justos y proporcionados, esta disposición exige que los beneficios económicos vinculados a estos conceptos se calculen teniendo en cuenta las horas de trabajo o los ingresos. La Recomendación 182 ahonda en esta cuestión. Su disposición 6ª se refiere al derecho de estos trabajadores a disfrutar tanto de las prestaciones mínimas o de monto fijo previstas en el sistema de seguridad social -vejez, enfermedad, invalidez, maternidad y asignaciones familiares (disposición 6.b)-, como de las prestaciones por desempleo (disposición 6.c). Además, para ampliar esta protección, la disposición 6.a establece la posibilidad de que los Estados reduzcan progresivamente los requisitos relativos a los límites mínimos de ingreso o de duración del tiempo de trabajo.

Un asunto de especial importancia para la igualdad de oportunidades y trato de estos trabajadores es el de los límites o umbrales. Estos determinan el número mínimo de horas de trabajo que permiten a un empleado tener un estatus de prorratio y acceder a algunos de los

⁷³⁶ Complementariamente, la disposición 14 de la Recomendación 182 regula lo referente a las vacaciones y descansos laborales y establece que las reglas relativas a la programación de las vacaciones anuales y al trabajo en días de descanso habituales o en días feriados deben aplicarse a los trabajadores a tiempo parcial en los mismos términos que a los trabajadores a tiempo completo en situación comparable (“Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial, (R.182), 1994.)

beneficios enumerados en el Art.7. Estos umbrales pueden ser de varios tipos, según se basen en las horas trabajadas, las contribuciones efectuadas o las ganancias obtenidas, variando su determinación entre los diferentes países. Por ejemplo, para que un trabajador a tiempo parcial tenga acceso a los referidos beneficios, debe cumplir con un mínimo semanal de 15 hrs. de trabajo en Dinamarca , 18 hrs. en Alemania, 12 hrs. en España e Irlanda, mientras en Francia y los Países Bajos no existe umbral (Beigbeder y Landau, 2008:179).

Los límites o umbrales constituyen en la práctica la principal fuente de trato diferencial entre los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores a tiempo completo. El Art. 8 del Convenio 175 regula esta cuestión. En este sentido, señala -sin sugerir un número concreto de horas trabajadas- algunos de los elementos esenciales para la fijación de dichos umbrales. Así, el artículo dispone que los trabajadores a tiempo parcial, cuyas horas de trabajo o ganancias estén por debajo de los límites mínimos determinados, pueden ser excluidos del alcance de los regímenes de la seguridad social previstos en el Art. 6 -excepto en los casos de prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional- y de cualquiera de las medidas adoptadas para garantizar condiciones equivalentes en los ámbitos recogidos en el Art. 7, salvo en lo relativo a la protección de la maternidad. De este modo, los umbrales debilitan la protección general de los trabajadores a tiempo parcial e incrementan el riesgo de exclusión de subgrupos no protegidos, si bien excluyen a la maternidad de los umbrales establecidos por ley.

El Convenio 175 no sugiere ningún umbral o límite específico, dejándolo a la discrecionalidad de los Estados parte y los interlocutores sociales⁷³⁷. No obstante, el art. 8.2 precisa que estos han de ser lo suficientemente bajos para evitar la exclusión de una proporción amplia de trabajadores a tiempo parcial. Además, los Estados parte que hagan uso de los límites o umbrales están obligados a revisarlos periódicamente e indicar en sus memorias anuales los límites o umbrales en vigor los motivos que los inspiran y las previsiones relativas a su ampliación. La preocupación de la OIT por establecer límites justos se evidencia en la disposición 8.1 de la Recomendación 182 en la que se insta a los Estados a la reducción progresiva de estos límites o umbrales, mientras en la disposición 8.2 añade -guiada por un criterio de proporcionalidad e igualdad- que estos períodos de servicio exigidos a los trabajadores a tiempo parcial no deben ser más prolongados que los requeridos a los trabajadores a tiempo completo en situación comparable.

⁷³⁷ En el Art. 8.4 se prevé que la determinación, el examen o la revisión de los límites mínimos o umbrales debe llevarse a cabo previa consulta de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores (“Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (No.175)”, 1994).

Las concesiones de la Recomendación 182 no impiden afirmar, como lo hace Murray (1999:06), que los límites o umbrales del Convenio 175 son contradictorios. Este Convenio establece garantías en sus artículos 4 a 7 que, en ciertos casos, son derechos fundamentales de los trabajadores a tiempo parcial, el art. 8 brinda -a través de los umbrales- una vía para excluirlos de la titularidad de algunos de tales derechos. De este modo, el establecimiento de umbrales contradice los fines garantistas del Convenio sobre trabajo a tiempo parcial. Además, su Art. 3, como apuntamos, permite a los Estados parte excluir del ámbito de aplicación ciertas categorías particulares de trabajadores o establecimientos específicos, lo que puede dar lugar a exclusiones injustificadas. Para Beigbeder y Landau (2008:180), estas disposiciones abren la puerta a la discriminación indirecta de las trabajadoras a tiempo parcial. Con todo, el art. 2 del Convenio determina -como se refirió- que ninguna de sus disposiciones debe afectar la aplicación de normas más favorables para estos trabajadores. Así, se les aleja de la posibilidad de ser despojados de sus derechos fundamentales en los Estados que apliquen límites o umbrales, así como la exclusión del Convenio 175. Para Vosko (2010:102), el referido artículo puede servir para que los trabajadores a tiempo parcial, como los trabajadores temporales, ocasionales o por temporada, no queden expuestos a la desprotección y la desigualdad. De este modo, los trabajadores con ocupaciones más precarizadas -en las que dos formas de empleo atípico se solapan- pueden exigir la aplicación de las disposiciones legislativas que les sean más favorables. Sin embargo, Murray (1999:6) duda de los beneficios de esta cláusula de “salvaguarda”, al considerar que, junto a las exclusiones de los arts.3 y 8 puede generar dos categorías o tipos de trabajadores a tiempo parcial: por un lado, aquellos cubiertos por las disposiciones del Convenio 175 y, por otro, aquellos que, excluidos por los Estados parte, no tienen otro remedio que acogerse al art. 2 para demandar la protección de otros instrumentos. Estos últimos quedan claramente en desventaja frente a los primeros, cuyos derechos son garantizados positivamente de acuerdo con su estatus de trabajador a tiempo parcial. Teniendo en cuenta que la mayoría de los trabajadores a tiempo parcial son mujeres, el hecho de que el Convenio 175 permita a los Estados parte excluir a sub-grupos de la titularidad de derechos fundamentales plantea interrogantes sobre la posibilidad de que el Convenio ejerza discriminación indirecta de género.

Uno de los objetivos del Convenio 175 es promover el trabajo a tiempo parcial. La inclusión de este objetivo en los trabajos preparatorios tenía una doble finalidad: por un lado, incrementar la posibilidad de que los empleadores admitiesen la regulación y, por otro, fomentar este tipo de ocupación para aumentar el empleo⁷³⁸. No obstante, el empleo a tiempo parcial

⁷³⁸ A lo largo de todo el instrumento se busca reforzar la función del empleo a tiempo parcial como vía para fomentar el empleo, tanto es así que ya en el preámbulo del convenio se subraya “la necesidad de que en las

desempeñado a falta de trabajo a tiempo completo, se convierte -como hemos reiterado- en una forma de subempleo. Por ello, el art.9.1 procura que los Estados favorezcan el acceso al trabajo a tiempo parcial siempre que se elija libremente elegido y responda a las necesidades de empleadores y trabajadores. En cualquier caso, la inclusión de esta disposición no satisface a autores como Vosko (2010:101), quien advierte de que, al caracterizar ciertos grupos -por ejemplo, los trabajadores con responsabilidades familiares- como “electores voluntarios” del empleo a tiempo parcial, legitima la división sexual del trabajo. Murray (1999:08) cuestiona también la “voluntariedad” de tal elección, subrayando que los trabajadores con obligaciones que determinan la distribución de su tiempo - el caso, por ejemplo, de las mujeres con niños- no tienen la misma libertad de elección que otros trabajadores. En consecuencia, los trabajadores con responsabilidades familiares participan “voluntariamente” en el trabajo a tiempo parcial porque es la única vía de acceso al trabajo productivo. Así, se desmiente la retórica -utilizada para impulsar la adopción del convenio- de que para muchos trabajadores el principal atractivo del trabajo a tiempo parcial es su “flexibilidad”. Para Murray, está es el precio que tales trabajadores han de pagar para participar del trabajo productivo.

En cualquier caso, el art. 9 -en su numeral 2- enumera las medidas que los Estados parte han de adoptar para fomentar el trabajo a tiempo parcial. La primera de ellas se dirige a revisar la legislación vigente y derogar cualquier disposición que impida o desaliente que este tipo de trabajo favorezca la creación de empleo (art.9.2.a). Debe notarse, no obstante, que esta revisión puede ser objeto de múltiples interpretaciones. Así, los Estados que controlan y vigilan el trabajo a tiempo parcial -al ser necesario, por ejemplo, un permiso estatal o consultar a los sindicatos para su implementación- y consecuentemente, dificultan que esta modalidad laboral genere empleo, han de ser revisada y, a ser posible, reformular, simplificar o eliminar estas exigencias. Así mismo, puede interpretarse que ciertas disposiciones legales, formuladas específicamente para garantizar la igualdad de los trabajadores en el empleo a tiempo parcial, elevan los costos administrativos y laborales, limitando el empleo a tiempo parcial y, por lo tanto, han de ser derogadas. Esta interpretación puede entenderse también en sentido contrario y considerarse que la ausencia de tales esquemas positivos y medidas de igualdad de trato, al limitar el atractivo del trabajo a tiempo parcial, reducen su demanda. Así, las modalidades de trabajo a tiempo parcial que implican un trato desigual se traducen en obstáculos para su desarrollo, debiendo eliminarse. Esta primera medida para la promoción del empleo a tiempo parcial se redacta de forma tan imprecisa y ambigua que permite, al mismo tiempo, favorecer la aplicación de estándares laborales o promover posturas abstencionistas que otorgan una libertad

políticas de empleo se tenga en cuenta la función del trabajo a tiempo parcial como modo de abrir nuevas posibilidades de empleo”.

total para determinar las condiciones laborales. En este caso, la intención del Convenio -como apunta Murray (1999:06)- es, cuando menos, controvertida. Otra de las medidas que propone este convenio para promover el empleo a tiempo parcial es utilizar los servicios de empleo para identificar y dar a conocer de forma extensiva las oportunidades de trabajo a tiempo parcial (art.9.2.b). La última de estas medidas se contiene en el art. 9.2 -literal c- y tiene un carácter central desde la perspectiva de género. Esta disposición exhorta a los Estados parte a tomar en cuenta las necesidades de ciertos colectivos -por ejemplo, los desempleados, aquellos con responsabilidades familiares, los discapacitados y los que se encuentran cursando estudios o insertos en programas de formación profesional- que tienen mayores dificultades para acceder al empleo tradicional. En este sentido, dicha disposición propone el empleo a tiempo parcial como medio de participación en el trabajo productivo. El hecho de que las mujeres representen, como venimos señalando, un porcentaje significativo de los trabajadores con responsabilidades familiares y de los desempleados, hace que esta disposición fomente su presencia en esta modalidad de empleo⁷³⁹.

El convenio 175 reconoce que gran parte de los empleados a tiempo parcial lo hacen para compaginar su trabajo productivo y sus responsabilidades familiares. En consecuencia, la Recomendación 182, complementaria al Convenio, desarrolla una serie de medidas destinadas a favorecer la conciliación de ambas esferas. Un aspecto importante en este sentido es el relativo a las licencias. Como señala la disposición 13ª de la referida recomendación, deben ser garantizadas a los trabajadores a tiempo parcial en los mismos términos que a los trabajadores a tiempo completo en situación comparable. Por lo que se refiere a la posibilidad de horarios flexibles, la disposición 20ª de esta recomendación prevé que aquellos trabajadores con responsabilidades familiares y jornada completa tienen derecho a ser trasladados a un trabajo a tiempo parcial, siempre que se justifique la causa -un embarazo, el cuidado de un niño de corta edad o de un miembro incapacitado o enfermo de su familia directa- y así lo soliciten. Al mismo tiempo, tienen derecho a reincorporarse a un trabajo a tiempo completo una vez cesada la causa que originó la solicitud⁷⁴⁰. El traslado de un trabajador a tiempo completo a un empleo a tiempo parcial, en contra de su voluntad, vulnera su derecho fundamental a trabajar libremente y sin coacción. Para evitar estas situaciones, el art.10 del Convenio 175 prevé que, “en los casos apropiados..”, los Estados parte adopten medidas para que “el traslado de un trabajo de jornada

⁷³⁹ De este modo, se confirma que -como señalan Vosko (2010:101) y Murray (1999:08)- este instrumento asume que estos colectivos enfrentan limitaciones para participar en el trabajo productivo mediante el empleo de jornada completa. Así, enmascara tras una supuesta “voluntariedad” la participación de las mujeres en el trabajo a tiempo parcial.

⁷⁴⁰ Así lo establece la Recomendación No. 182 en su disposición 20ª (“Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial (No.182)”, 1994).

completa a un trabajo a tiempo parcial, o viceversa, sea voluntario..”. Así, queda garantizada la voluntariedad de quienes quieran trasladarse de una modalidad de trabajo a otra. Para Murray (1999:9), esta garantía es tan amplia como ambigua, al poder interpretarse que el Convenio admite que, en algunos “casos”, el traslado voluntario no “*es apropiado*”, posibilitando traslados involuntarios en ciertas situaciones. En muchos casos, estos traslados se realizan bajo coacción, amenazando al trabajador con el despido, situaciones respecto a las cuales el convenio 175 no ofrece protección. La única referencia de este instrumento a la extinción del vínculo laboral se encuentra en el Art. 7.b, donde se establece que los trabajadores a tiempo parcial han de recibir “condiciones equivalentes” a las de los trabajadores a tiempo completo. Se omite, por lo tanto, cualquier referencia respecto a los derechos de los trabajadores a tiempo completo que son despedidos por resistirse a su traslado a un empleo a tiempo parcial.

El examen del Convenio 175 y de su recomendación complementaria deja al descubierto las deficiencias de ambos instrumentos. Si bien es cierto que su adopción supuso un avance en la regulación de situaciones de empleo “no estándar”, su contenido -quizás como resultado de las complejas negociaciones que precedieron a su adopción- no provee la protección necesaria para muchos trabajadores a tiempo parcial. Así, el Convenio 175 constituye -como acota Murray (1999:3)- una respuesta parcial a sus necesidades, pues se limita a extender algunos de los beneficios y derechos laborales de las relaciones de empleo estándar al empleo a tiempo parcial. Una protección adecuada exige que la igualdad no se defina en relación con el trabajador a tiempo completo en situación comparable y cimentar la regulación en torno a derechos específicos de los trabajadores a tiempo parcial. En este sentido, adjudicar a estos trabajadores la titularidad de derechos en una medida “proporcional” o equivalente respecto al trabajador a tiempo completo, limita el alcance de un convenio que, por lo demás, excluye de su protección a ciertas categorías de trabajadores (Vosko, 2010:89). Así mismo, como señala Murray (1999:11), las deficiencias del Convenio 175 derivan de un contenido que privilegia la creación de empleo, en lugar de garantizar una protección adecuada de los trabajadores a tiempo parcial. En definitiva, como apostilla esta autora, es lamentable que los intereses económicos triunfen sobre los sociales.

Este instrumento descuida también la importancia del vínculo entre las responsabilidades no remuneradas y el trabajo a tiempo parcial. Compartimos con Vosko (2010:103) que el Convenio 175 ignora la influencia del género en los cambios experimentados por la “relación de empleo estándar”. La mayor parte de las mujeres que trabajan a tiempo parcial lo hacen para responder a dichas responsabilidades y aunque las normas de la OIT sobre esta modalidad laboral pretenden favorecer su acceso al empleo asalariado, mantienen el

modelo “*breadwinner*” -hombre proveedor/mujer cuidadora- y evitan el complejo asunto de distribuir de modo equitativo las obligaciones domésticas entre hombres y mujeres. En definitiva, alcanzar una igualdad real de trabajadores a tiempo parcial y a tiempo completo requiere una normativa de mayor alcance que remueva las causas subyacentes de estas situaciones. Mientras no exista un verdadero compromiso para modificar las condiciones en las que el trabajo a tiempo parcial se lleva a cabo y políticas claras para integrar el trabajo a tiempo parcial en el mundo del trabajo “estándar”, la segregación de gran parte del trabajo a tiempo parcial será activamente reforzada.

Es necesario, por lo tanto, subsanar las deficiencias de la normativa que regula el empleo a tiempo parcial, de modo que -como señala Bollé (1997:627)- incremente la productividad de los empleadores y permita a los asalariados distribuir libremente su tiempo. La utilidad de este tipo de empleo, libremente elegido y protegido, es particularmente importante para aquellos trabajadores que se ven en la disyuntiva de desempeñarse a tiempo completa u optar por la inactividad. En este punto, los derechos laborales cobran especial importancia desde el momento en que las medidas tendentes a fomentar la dedicación parcial -situando su costo muy por debajo del trabajo a tiempo completo- pueden empujar a estos trabajadores a elegir entre el desempleo o el subempleo. En otras palabras, una regulación adecuada del empleo a tiempo parcial lo convertiría en una herramienta útil para la inserción laboral de colectivos en desventaja, sin fomentar el subempleo -especialmente entre las mujeres peor situadas en el mercado laboral- y sus nefastas consecuencias socio económicas.

5. El trabajo a domicilio

El trabajo a domicilio tiene una larga trayectoria, si bien ha adquirido nuevas dimensiones. La búsqueda de estrategias y mecanismos de incremento de la productividad, característica de las últimas décadas, ha generado -como apunta Rossignotti (2006:187)- procesos de descentralización y externalización de actividades y servicios que se han transferido a empresas de menor tamaño con distintos grados de formalidad e, inclusive, a trabajadores individuales. Así, surgen largas cadenas de subcontratación, cuyo último eslabón suele ser el trabajo a domicilio. Sin embargo, no todos los trabajadores a domicilio se desempeñan en actividades vinculadas con el sector de la exportación, otros realizan actividades de producción de bienes y de servicios en el mercado nacional o local. Así, esta modalidad de trabajo genera realidades muy dispares. Por un lado, se asocia con actividades de baja productividad que ocupan a una amplia proporción de mano de obra femenina no organizada y propensa a la

sobre-explotación, la precariedad y la pobreza. Este es el caso de sectores como el textil, la confección y el calzado, en los que se ha concentrado tradicionalmente el trabajo a domicilio. Por otro lado, también ha irrumpido en sectores punteros donde absorbe mano de obra cualificada y con poder de negociación, localizándose, además en otras áreas industriales y, cada vez más, en el sector terciario⁷⁴¹. En este contexto es complejo caracterizar el trabajo a domicilio, aún más cuando los registros estadísticos, como las encuestas periódicas de población activa, las encuestas sobre establecimientos industriales o los censos demográficos, suelen ignorar esta forma de trabajo. De este modo, los datos disponibles en la materia son limitados y, por lo tanto, difíciles de comparar. Esta dificultad deriva, en gran medida, de la inexistencia de un consenso sobre el significado del trabajo a domicilio. Con todo, es posible afirmar -como lo hace Rossignotti (2006:206)- que esta modalidad de empleo se caracteriza por una marcada invisibilidad laboral -estadística y sociopolítica- y un alto grado de vulnerabilidad económica y social. Asimismo, se distingue por el predominio de una mano de obra femenina, concentrada en actividades de escasa productividad y alta precariedad⁷⁴². Esta feminización se debe, por un lado, a que el trabajo en el hogar ofrece a las mujeres la posibilidad de conciliar sus responsabilidades laborales y domésticas y por el otro, a su desfavorable posición en un mercado laboral que las ocupa en empleos de menor cualificación.

El renovado auge del trabajo a domicilio obliga a la Organización Internacional del Trabajo a regular esta ambigua categoría de trabajadores, muy vulnerables a la explotación y con alto riesgo de pobreza. Además, las nuevas dimensiones de este fenómeno le exigieron revisar los conceptos y categorías tradicionales de este tipo de trabajo (Tomei, 1999:01). Para responder a estos desafíos, así como a las demandas de grupos y organizaciones en relación con los derechos de los trabajadores a domicilio, la organización adoptó -en junio de 1996- el “Convenio sobre trabajo a domicilio (C. 177)”. Este convenio amplía la acepción tradicional del concepto de trabajador para incluir a esta categoría de empleados, lo que supuso un avance sin precedentes. El Convenio 177 representa una herramienta insustituible para hacer frente a los problemas de uno de los colectivos más débiles y, en particular, un adelanto en materia de igualdad laboral de género. En referencia a esta última cuestión, debe subrayarse que son las

⁷⁴¹ Por ejemplo, en la región Latinoamericana el sector de servicios absorbe, en Brasil, al 63% de la población económicamente activa que trabaja en su vivienda y al 51% en Chile, mientras que en Perú, la mayoría de los trabajadores que se desempeña en su domicilio - aproximadamente 57%- están insertos en la rama de textil y confecciones (Tomei, 1999:23-26).

⁷⁴² Algunos estudios llevados a cabo en América Latina, confirman esta tendencia y revelan que existe un triple proceso de segmentación de género a lo largo de las cadenas de producción. En general, las mujeres tienden a concentrarse: (i) en los niveles inferiores de la cadena, (ii) en cada uno de esos niveles, en las empresas cuyos productos y procesos son menos desarrollados tecnológicamente y (iii) en el interior de cada empresa, en los sectores menos calificados, caracterizados por ocupaciones monótonas y con menores niveles de protección (Rossignotti, 2006:197).

mujeres pobres quienes conforman mayoritariamente la categoría de los trabajadores a domicilio, a las que les garantiza la titularidad de sus derechos laborales.

5.1. El trabajo a domicilio: nuevas dimensiones de un viejo fenómeno

Entre las modalidades de empleo atípico, el trabajo a domicilio es la más antigua. Los debates acerca de su regulación ya ocupaban los foros internacionales en los albores del siglo XIX. Durante la revolución industrial, el trabajo a domicilio formó parte de las industrias textiles y de vestuario y, ni el progreso tecnológico, ni los avances en materia de derechos y garantías laborales de principios de siglo, redujeron su importancia. Los bajos salarios de los hombres que trabajaban en fábricas, la abundante oferta de mano de obra y la ausencia de otras oportunidades de empleo para las mujeres, fueron determinantes en su persistencia. Así, el trabajo a domicilio absorbió principalmente a mujeres, casadas, con hijos y, cuyos bajos ingresos familiares, les obligaban a complementar el salario de su cónyuge. Al realizarse en sus viviendas se percibía como un elemento de integración y consolidación de la familia. También constituía una fuente de ingresos “respetable” para mujeres de clase media-baja y mujeres viudas o solteras de cierto rango social. En general, ante la necesidad que tenían estas mujeres de trabajar se prefería que lo hicieran en el hogar y no en la fábrica. Con todo, a finales del siglo XIX surgen las primeras críticas y movimientos sociales en contra del trabajo a domicilio, mientras algunos sectores luchaban por mantener y mejorar sus condiciones. Entre sus adversarios, las organizaciones sindicales percibían que esta modalidad de empleo sustraía este tipo de ocupación, además de sustraer a las mujeres de su principal responsabilidad -las tareas domésticas y el cuidado familiar-, disminuía las oportunidades de empleo masculinas -principal fuente del sustento familiar- y limitaba su poder de negociación respecto a las condiciones de trabajo (Tomei, 1999:07).

El régimen de acumulación fordista mantuvo el debate sobre el trabajo a domicilio y confinó a las mujeres al entorno doméstico, excluyéndolas de la clase trabajadora (Prügl,1999a:197). Así, los trabajadores a domicilio eran percibidos como “trabajadores domesticados” y conformaban una categoría ambivalente y confusa. Para los activistas y reformistas, estos trabajadores eran el producto de la explotación capitalista y como tales padecían unas condiciones laborales deplorables. En este contexto, el trabajo a domicilio se convierte en uno de los ejes de los esfuerzos reformistas para ordenar la sociedad y disminuir la explotación y la pobreza, generando un debate sobre la necesidad de que el Estado interviniera

para mejorar su situación ⁷⁴³. Los deficientes salarios percibidos por estos trabajadores proporcionaron los argumentos éticos para proponer la adopción de leyes que fijaran salarios mínimos. Estas leyes eran *de facto* y a menudo *de jure*, aplicadas solo a las mujeres ⁷⁴⁴, quienes tampoco eran consideradas “verdaderas trabajadoras”. Así, en el período de entreguerras la fijación de salarios mínimos para mujeres y para los trabajadores a domicilio se transformó en una práctica usual. Contribuyendo a establecer diferencias entre estos grupos y el resto de los trabajadores.

A finales de la década de los veinte, las controversias acerca del trabajo a domicilio y los salarios mínimos reflejaban la percepción tradicional de las relaciones de género. Los sindicatos insistían en su abolición, argumentando el uso que los empleadores hacían de este tipo de empleo para eludir las normas laborales. Reforzando esta postura, subrayaban que el empleo a domicilio -realizado sobre todo por amas de casa- tenía un carácter suplementario y amenazaba, como se adelantó el trabajo de los hombres cabeza de familia. En este contexto, la Organización Internacional del Trabajo -con ocasión de su Conferencia de La Habana, de 1939- condeno esta modalidad de empleo y propuso su eliminación ⁷⁴⁵. A la sazón, los convenios adoptados por la organización se ocuparon únicamente de regular el trabajo desempeñado en la fábrica o en un lugar distinto de la vivienda del trabajador, reforzando, de este modo, la “invisibilidad” del trabajo a domicilio (Tomei, 1999:08). Con el tiempo, este tipo de trabajo comenzó a considerarse un modo de producción ineficiente y obsoleto, destinado a desaparecer en el proceso de modernización económica ⁷⁴⁶. La reestructuración socio-económica que desmantelo el fordismo y determinó el surgimiento de un nuevo régimen de acumulación trajo consigo un cambio en los modos de regulación incluyendo ajustes en las relaciones de trabajo. En este escenario, se reinicia el debate sobre el trabajo a domicilio.

La idea de adoptar una norma sobre trabajo a domicilio cobra fuerza en la década de los ochenta. En el marco del Programa para Mujeres Rurales de la Organización Internacional del

⁷⁴³ En consecuencia, países como Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Alemania, Austria, Noruega y algunos estados dentro de Estados Unidos ya habían adoptado algún tipo de legislación sobre el trabajo a domicilio antes de la Primera Guerra Mundial (Prügl, 1999b:26).

⁷⁴⁴ Así, por ejemplo Alemania y Francia adoptaron leyes que fijaban salarios mínimos únicamente para los trabajadores a domicilio. La regulación francesa de 1915 era aún más restrictiva, pues limitaba los salarios mínimos a las mujeres que trabajaban desde el hogar. Estados Unidos también adoptó normas sobre salarios mínimos aplicables solo a mujeres (Prügl, 1999b:42).

⁷⁴⁵ En este sentido, la resolución de La Habana -adoptada en 1939 durante la II Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT- claramente señala que “el trabajo a domicilio por cuenta ajena debería ser abolido como forma de producción en todos los países de América” (OIT, 2003c:3).

⁷⁴⁶ Hasta la década de los ochenta el trabajo a domicilio fue considerado, como apunta Lavinas et al. (1998:01) una forma poco usual e inadecuada de empleo y se pensaba que su importancia tendería a declinar. Usualmente, este era asimilado a informalidad, marginalidad y exclusión.

Trabajo se identifica -en una serie de estudios⁷⁴⁷- que las trabajadoras a domicilio en el medio rural estaban sujetas a prácticas de explotación. Desde entonces, han sido numerosos los trabajos que han profundizado en este tema. A finales de la década de los ochenta y parte del siguiente decenio se ejecutan distintos proyectos de investigación entre la OIT y la “*Self – Employed Women Association*” (SEWA)⁷⁴⁸.

Esta colaboración tuvo entre sus objetivos la realización de talleres y campañas de educación e información en India, en los que se enseñaba a las trabajadoras a domicilio -fabricantes de bidi (cigarrillos)- sus derechos como trabajadoras, tanto los relativos a la remuneración como los referidos a los beneficios sociales. Esta colaboración se extenderá a países como Indonesia, Tailandia y Filipinas en los que se desarrollaran diversos proyectos para promover el trabajo a domicilio en ambientes rurales. Como resultado de estos proyectos se crearon grupos y organizaciones de trabajadores a domicilio que, centrando su actuación en la defensa de sus derechos, contribuyeron al crecimiento económico de estos trabajadores⁷⁴⁹.

Los resultados de esta colaboración en los que se evidencian las deplorables condiciones de trabajo de los empleados a domicilio, determinaron que el personal del Programa para Mujeres Rurales de la OIT se plantease la idea de promover la adopción de una normativa en la materia. Así en, 1984, la organización crea un grupo de trabajo interdepartamental para estudiar la viabilidad y conveniencia de proceder a tal adopción. Este grupo sugiere la necesidad de profundizar los estudios al respecto y como resultado, se elaboran distintas monografías sobre la legislación laboral en varios países, se convocan seminarios regionales en Asia y América Latina y, finalmente, -en octubre de 1990- se celebra en Ginebra

⁷⁴⁷ Mucha de la evidencia de estos estudios se recolectó en la India, donde una gran proporción de trabajadoras a domicilio de la industria de ropa, textil, alimentos y la cría de ganado son con frecuencia sometidas a comerciantes intermediarios y empleadores que las privan de sus derechos laborales. Así, por ejemplo, las mujeres son la columna vertebral en la industria del encaje en el distrito de Narsapur. Pero son los intermediarios quienes comercializan y exportan los encajes que ellas tejen en casa. No obstante, las mujeres que los elaboran ganan salarios insignificantes. Las cifras de los censos no contabilizaban a estas mujeres como trabajadoras y la percepción general es que ellas son amas de casa que no trabajan. Ejemplos similares ocurren con productoras de cigarrillos artesanales y tejedoras de alfombras en Turquía que, a pesar de ser las principales trabajadoras se encuentran sometidas al control de sus parientes masculinos (Prügl, 1999a: 202).

⁷⁴⁸ SEWA es un sindicato registrado desde 1972. Esta organización surge de la Asociación Textil del Trabajo (TLA) -el sindicato más grande y antiguo de la India de los trabajadores del sector textil- y agrupa a mujeres auto-empleadas u organizadas en pequeñas empresas. El principal objetivo de esta asociación es organizar a estas trabajadoras para que disfruten del pleno empleo y puedan obtener seguridad en el trabajo, seguridad en la remuneración, seguridad alimentaria y seguridad social (al menos atención de la salud, cuidado infantil y vivienda) (Fuente: Sitio oficial de la “*Self Employed Women’s Association*” Enlace: <http://www.sewa.org/index.asp> - última consulta 18 de Junio de 2014).

⁷⁴⁹ El programa arrojó resultados positivos en casi todas las áreas donde se llevó a cabo el programa. En Filipinas, por ejemplo, fomentó la formación de una coalición nacional de organizaciones locales de trabajadores a domicilio. En Tailandia también tuvo éxito y se creó una red de apoyo económico que posibilitó el acceso de estos trabajadores a canales de comercialización, créditos, materias primas y tecnología (Prügl, 1999a:202).

una reunión de expertos para asesorar al Consejo de Administración de la OIT en la materia (Prügl,1999b:110). En las conclusiones de esta reunión, el Consejo de Administración reconoce la importancia de las políticas nacionales en la mejora de las condiciones de empleo de los trabajadores a domicilio y la necesidad de otorgarles protección jurídica (Actas de la 82ª Reunión de la CIT,1995 págs., 25/2-25/3). A partir de entonces, el trabajo a domicilio es objeto de debate en la Conferencia Internacional del Trabajo. Este conjunto de actividades empujaron al Consejo de Administración a inscribir, en noviembre de 1993, la cuestión del trabajo a domicilio en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, a celebrarse en 1995.

Este logro no puede atribuirse al Programa de Mujeres Rurales de la OIT, pues la colaboración de grupos de determinados presión y de las redes de la SEWA fue fundamental. Esta última organización había elaborado un proyecto de ley para los trabajadores a domicilio que se encontraba paralizado en el Parlamento de la India, lo que determinó que concibiese la adopción de una norma internacional como una vía para inducir al gobierno Indio a salir del *impasse*.

Mientras algunos grupos feministas promovían el asunto en la OIT, la SEWA ganaba el apoyo de la “*International Unión of Food and Allied Workers*” (IUF) y de la “*Confederación Sindical Internacional*” (CSI). Esta asociación estableció también vínculos con organizaciones y grupos no gubernamentales dedicados al avance de los trabajadores a domicilio en Europa, el Sureste de Asia y Suráfrica, lo que desembocó en el establecimiento de una red internacional, “*HomeNet International*”, con sede en Gran Bretaña. Los miembros de esta red solicitaron el apoyo de sus gobiernos y sindicatos para lograr la adopción de un Convenio de la OIT en la materia que le otorgase notoriedad y visibilidad internacional al tema. Además, organizaron y participaron activamente en conferencias feministas y se encargaron de difundir información sobre el trabajo a domicilio en publicaciones especializadas.

Estos esfuerzos previos de los sindicatos, las ONG, los grupos de presión y determinados activistas fueron, tan solo, el prelude de los intensos debates que precedieron a la adopción del Convenio sobre trabajo a domicilio. La ambigüedad de esta modalidad de empleo dificultaba su regulación y las opiniones divergentes sobre el particular entorpecían las negociaciones. En tal sentido, los Estados y los empleadores se oponían a dicha regulación e interpretaban la figura del trabajador a domicilio como un trabajador flexible, asistido por las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones. Los empleadores, en particular, exaltaban las ventajas de este tipo de trabajo y consideraban que su regulación las limitaría. Los representantes de los trabajadores, por su parte, veían el trabajo a domicilio como fuente de

mano de obra barata y, como tal, en competencia con los trabajadores tradicionales. En consecuencia, se resistían a reconocer su condición de trabajadores. En este contexto, permanecían marginados y excluidos de toda regulación. Sin embargo, las negociaciones lograron el consenso y, por primera vez, se reguló internacionalmente el trabajo a domicilio, lo que constituyó un avance significativo, no tanto por los cambios legales que introdujo, sino por haber iniciado un debate global sobre la cuestión (Prügl, 1999b:111).

5.2. El Convenio sobre trabajo a domicilio: proceso preparatorio

Los preparativos de la 82ª reunión del CIT, donde se llevaría a cabo la primera discusión sobre el trabajo a domicilio, empezaron con la distribución de una encuesta con la que la Oficina Internacional del Trabajo pretendía conocer los compromisos que los Estados miembros estaban dispuestos a asumir en este asunto. Las respuestas obtenidas sirvieron de base para la redacción de un primer proyecto de Convenio y de su recomendación complementaria que guiaron el debate en el seno de la CIT. Tras la primera discusión, la Oficina incorporó al texto las enmiendas aprobadas en dicha oportunidad e hizo circular entre los Estados el proyecto modificado para que emitieran nuevos comentarios o sugirieran posibles modificaciones. Un nuevo texto fue redactado para incluirlas y -en 1996- la 83ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo discutió un nuevo proyecto de Convenio sobre trabajo a domicilio.

La Comisión del Trabajo a Domicilio, instituida en junio de 1995, conservó su composición en la CIT de 1996. Esta comisión la conformaron 194 miembros: 71 representantes gubernamentales, 55 representantes de los empleadores y 67 de los trabajadores⁷⁵⁰. La comisión celebró 15 sesiones de trabajo durante la 83ª Reunión de la CIT, centrando el debate en la definición de las categorías de “trabajador a domicilio”, “intermediario” y “empleador”. Precisar su contenido, aunque era un asunto controvertido, encerraba particular importancia, pues de ello dependía la titularidad y el alcance de los derechos que pretendía garantizar la OIT a través de la regulación (Prügl, 1999b:113). Así lo reconoce el Secretario General de la Conferencia, quien consideraba necesario definir con precisión el trabajo a domicilio para determinar las categorías de trabajadores destinatarios de las normas. Admitiendo también la complejidad de esta tarea, entendía que la exactitud en la distinción entre trabajadores a domicilio y artesanos independientes o consultores profesionales por cuenta propia, no impedía que tal definición fuese lo suficientemente amplia para incluir “ a todos los trabajadores a

⁷⁵⁰ Actas de la 82ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1995. Pág. 25/2.

domicilio necesitados de protección”⁷⁵¹. En definitiva, fijar los rasgos determinantes de la identidad de estos trabajadores fue el eje de unos debates en los que empleadores, sindicatos y organizaciones defensoras de los trabajadores a domicilio sostenían posiciones muy divergentes.

Los sindicatos se mantuvieron -como apunta Prügl (1999b:113)- ligados al lenguaje fordista y a las reglas de género que lo fundamentan. En este contexto, los trabajadores a domicilio no eran más que víctimas de unos “empleadores inescrupulosos”. Para los empleadores y los gobiernos de países emergentes, estos trabajadores del sector informal y pequeños empresarios eran una de las fuentes de la riqueza nacional. Las organizaciones defensoras de esta modalidad de empleo, por su parte, la identificaban con “mujeres heroicas” de una realidad post-fordista que no sólo había transformado las microempresas, sino también el trabajo de las mujeres, convirtiendo las ocupaciones virtuosas en entidades eficientes de la nueva maquinaria del capital. Los empleadores de países desarrollados mantenían una visión futurista y no feminizada del trabajo a domicilio, en la que todos los individuos eran potenciales trabajadores a domicilio dentro de la nueva economía flexible y tecnológica. Para estos, las trabajadoras a domicilio eran -como apunta Prügl (1999a:207)- la fuerza laboral del futuro y su trabajo - siempre que estuviera liberado de regulaciones burocráticas- constituía una significativa fuente de riqueza y progreso para la economía post-fordista. Para ilustrar esta percepción, el delegado de los empleadores estadounidenses insistió en que el trabajo a domicilio no debía entenderse como un mal, sino como “una oportunidad para generar crecimiento económico, crear empleos, eliminar la pobreza, incrementar la productividad y proporcionar posibilidades distintas al lugar de trabajo tradicional”⁷⁵². Sobre la base de esta perspectiva, regular el trabajo a domicilio resultaba contraproducente incluso para los trabajadores, al frenar la creación de empleos, el crecimiento de los negocios y disminuir la competitividad, cuestiones que repercutirían en la merma del nivel de vida de los trabajadores. Según el vicepresidente de la Comisión, representante de los empleadores del Reino Unido, los intentos de regulación tenían “poco que ver con el trabajo a domicilio como vehículo para la creación de empleo y la mitigación de la pobreza” y, en cambio, “tenían mucho que ver con la burocracia y el entorpecimiento del progreso”⁷⁵³. Así pues, tales intentos debían ser evitados a toda costa. Para Gallin (2007:02), esta actitud significaba promover condiciones de vida y de trabajo contrarias a la dignidad humana y al trabajo decente. Este líder sindical censura que

⁷⁵¹ *Ibidem.*, Págs. 25/3-25/4.

⁷⁵² *Ibidem.*, Págs. 27/46.

⁷⁵³ Palabras del Sr. Wild, Consejero técnico de los empleadores del Reino Unido, vicepresidente de la Comisión del Trabajo a Domicilio (*Ibidem.*, P. 27/24).

organizaciones “representativas” como la Organización Internacional de Empleadores (OIE), contraria a la adopción del Convenio, asuman una posición cerrada y con escasa visión de futuro, aún cuando un grupo importante de sus miembros aceptan cierta responsabilidad social y algunas obligaciones con la sociedad.

Esta actitud de los empleadores contrastaba con el rechazo existente entre los gobiernos y la sociedad civil respecto a una economía que priorizaba los beneficios frente a unas condiciones laborales y de vida humanas. En este sentido, la mayor parte de los gobiernos apoyaba la regulación de los trabajadores a domicilio. Así, el delegado del gobierno de India, Laxmi Dhar Mishra, expuso sólidos argumentos sociales y económicos a favor de la adopción de un Convenio, considerando que este instrumento contribuiría a la incorporación de dichos trabajadores al mercado laboral. Además, el alivio de la pobreza de los trabajadores a domicilio les permitiría enviar a los niños a la escuela y alejarlos de actividades para su supervivencia, poniendo fin al pernicioso trabajo infantil. Para este delegado, el rendimiento y la productividad podían aumentar con la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores a domicilio, mientras la existencia de una normativa protegería a las empresas responsables de la competencia de las desleales⁷⁵⁴. Así, el representante del gobierno de la India advertía sobre los peligros que la competencia desleal generaría sobre los trabajadores a domicilio y, en particular, respecto a sus derechos. Otro representante que defendió vigorosamente la regulación internacional fue el delegado gubernamental de Suráfrica, quien subrayó que los trabajadores a domicilio –en términos generales- son “...gente que apenas puede sobrevivir... no tiene con qué vestirse... son objeto de abusos por parte de los empleadores y que apenas puede alimentar y educar a sus niños”. Estas y otras cuestiones, le llevaban a concluir que no se trataba de una cuestión meramente legal o jurídica, ni de principios, “sino fundamental y básica que afecta a toda la humanidad”⁷⁵⁵.

A medida que avanzan las negociaciones, los sindicatos reconocen la importancia de organizar a los trabajadores en el sector informal y, consecuentemente, dejan de lado su tradicional hostilidad hacia los trabajadores a domicilio. En este sentido, Prügl (1999b:114) advierte que, durante la segunda discusión, las voces que se alzaron para atacar a los trabajadores a domicilio, en tanto competidores desleales del trabajo organizado, fueron escasas y no causaron mucho ruido. A la sazón, las organizaciones sindicales internacionales -la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero (FITTVVC), la Unión

⁷⁵⁴ Laxmi Dhar Mishra, Delegado Gubernamental de la India (Actas de la 83ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1996. Pág.257).

⁷⁵⁵ Sr. Johannes, Delegado del Gobierno de Suráfrica (*Ibidem.*, Págs. 258 – 259).

Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)- desistieron de su idea de abolir el trabajo a domicilio y comenzaron a luchar por una regulación de este tipo de empleo. Así, en la Conferencia de 1996, los sindicatos permitieron que las organizaciones y grupos que abogaban por los derechos de los trabajadores a domicilio accedieran a sus reuniones diarias y acogieron con entusiasmo sus aportaciones. Aunque algunos líderes sindicales se quejaron del papel y la participación que se le dio a *HomeNet*, fueron los sindicatos quienes solicitaron que la Secretaria General de SEWA, Ela Bhatt, pudiera dirigirse al plenario de la CIT. Sin embargo, la oposición de los empleadores lo impidió.

Así, los sindicatos y los defensores de los trabajadores a domicilio se unían finalmente en la demanda de derechos laborales para tales trabajadores. No obstante, justificaban dicha demanda de manera diferente. Por un lado, los representantes de los sindicatos caracterizaban a los trabajadores a domicilio como “marginados, invisibles y aislados”, con “poca o ninguna habilidad”, y destacaban su condición de inmigrantes o miembros de minorías étnicas⁷⁵⁶. Asimismo, los consideraban víctimas pasivas de empleadores “inescrupulosos” que les negaban sus derechos y otros beneficios. El trabajo a domicilio proporcionaba a los empleadores una vía para eludir las normas laborales, mientras los trabajadores participaban en esta forma de trabajo porque factores como las responsabilidades familiares, su condición de inmigrante – frecuentemente, ilegal- y el racismo o/y el sexismo, no les dejaban otras alternativas. A este respecto, el delegado sindical holandés advertía de la preferencia de las mujeres por “el trabajo en las fábricas antes que el trabajo a domicilio”. Desde esta perspectiva, este último era en gran parte el resultado de las múltiples dificultades sociales padecidas por las mujeres (Prügl, 1999b:114).

Por otro lado, los representantes de grupos y organizaciones de trabajadores a domicilio rechazaban que estos trabajadores fueran víctimas pasivas, dispersas y difíciles de organizar. Por ejemplo, los representantes de *HomeNet* insistían en que era necesario alejarse de esta idea para cambiar su situación. Aunque admitían que estos trabajadores eran explotados, insistían en que podían determinar su destino y actuar. Con algo de ayuda, tenían la capacidad de organizarse para resistir al aislamiento, los bajos salarios y la explotación. Lejos de ser víctimas pasivas, los trabajadores a domicilio emergen como supervivientes con capacidad para luchar y defenderse. Los abogados de estos trabajadores alegaban que sus ingresos representaban una

⁷⁵⁶ Esto puede observarse con más detalle en la intervención de la Sra. Van Denburg -Delegada de los trabajadores de los Países Bajos y Vicepresidenta de la Comisión del Trabajo a Domicilio- disponible en las “Actas de la 82ª Reunión de la CIT, 1995” (Págs. 27/28-27/33) y en la ponencia del Sr. Boateng -Consejero Técnico de los trabajadores del Reino Unido (ibídem. Págs. 27/42 y 27/43).

contribución crucial para la supervivencia familiar, pues el ingreso devengado por las mujeres en el trabajo a domicilio era tan importante como el de los hombres, especialmente cuando los trabajadores a domicilio eran cabeza de familia (Prügl, 1999b:115). El reconocimiento de su condición de trabajadores y proveedores, en un convenio de la OIT, era una cuestión de justicia social: debían integrarse, sin lugar a dudas, en la clase trabajadora.

Llegado el momento de la votación, el grupo de los empleadores -reacio a la aprobación de un convenio- intentó obstruir la regulación, negándose a votar. En palabras del Director General de la OIT, es “la primera vez en la historia de la Organización que un grupo decide no participar en la elaboración del texto de un instrumento, aun cuando dicha elaboración se había inscrito, por acuerdo unánime de los grupos en el orden del día de la Conferencia”⁷⁵⁷. Aunque estas cuestiones amenazaban la adopción del Convenio, el apoyo de la Unión Europea garantizó la aprobación -con la abstención de los empleadores- no sólo del Convenio, sino también de la Recomendación⁷⁵⁸.

Así, el Convenio sobre el trabajo a domicilio (C.177) y su Recomendación complementaria (R.184) ponían fin a un largo período de debates. La principal función de estas normas es la regulación adecuada de dicho trabajo. Compartimos con Gallin (2007:04) que su novedad radica en la extensión de la protección de los estándares laborales internacionales reconocidos en la relación de empleo tradicional, a una categoría de trabajadores ignorada y excluida. En este mismo orden de ideas, Prügl (1999b:204) señala que el logro más significativo de estos instrumentos es el reconocimiento de la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y otros trabajadores asalariados. En este sentido, el Convenio asimila los trabajadores a domicilio con el resto de trabajadores, garantizándoles los mismos derechos laborales e idéntica protección que a aquellos que trabajan fuera del hogar. Pocos países han regulado el trabajo a domicilio y los empleadores, con frecuencia, tratan a estos trabajadores como auto-empleados, excluyéndolos de la legislación laboral o de la aplicación de convenios colectivos. Concebir a los trabajadores a domicilio como iguales, respecto a otros trabajadores asalariados, constituye una victoria significativa. Se produce, de este modo, un cambio fundamental con relación a las condiciones existentes desde inicios del siglo pasado, en las que los trabajadores a domicilio eran excluidos de la clase obrera, al igual que las mujeres que trabajan en el hogar. Así, la adopción del Convenio 177 y su Recomendación logran, como apunta Vosko (2010:173), una redefinición de la “relación de empleo” y del “lugar de trabajo”, identificando

⁷⁵⁷ Actas de la 83a Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1996. Pág. 248.

⁷⁵⁸ Así, el Convenio sobre el trabajo a domicilio (No.177) fue aprobado con 246 votos a favor, 14 en contra y 152 abstenciones (Actas de la 83ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1996. Pág.283).

como tal -por primera vez- la relación entre trabajadores a domicilio, empleadores y/o un intermediario. De este modo, se amplía el concepto de “lugar de trabajo”, extendiéndolo al hogar⁷⁵⁹ y se reconoce, lo que hasta el momento había sido considerado trabajo a destajo, como una relación laboral tradicional. En definitiva, estos instrumentos garantizan la protección de millones de trabajadores a domicilio, la mayoría de los cuales son mujeres.

5.3. El Convenio sobre trabajo a domicilio (C.177)

El Convenio 177 define el trabajo a domicilio como aquel que un individuo realiza “en su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador”, recibiendo “una remuneración” y con el objeto “de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello”, a no ser que “esa persona tenga el grado de autonomía y de independencia económica necesario para ser considerada como trabajador independiente en virtud de la legislación nacional o de decisiones judiciales” (Art. 1.a). Esta definición de empleo a domicilio se construye en torno a tres elementos fundamentales: por un lado, el lugar donde se desempeña la actividad, en tanto elemento central de la diferencia de esta modalidad de empleo y la relación laboral tradicional y, por otro, la remuneración, vinculada al trabajo realizado y no al valor del producto elaborado o el servicio brindado. El tercer elemento es el poder de dirección del empleador que establece las características del producto o servicio y fija los términos y condiciones de entrega, así como su pago.

En definitiva, estos elementos indican la existencia de una relación de subordinación o dependencia entre el empleado y el empleador (Tomei ,1999:03). Establecer esta relación es determinante, pues el alcance del Convenio se limita a aquellos trabajadores que se encuentran en relaciones de subordinación o dependencia laboral y, consecuentemente, excluye a los autónomos que trabajan en su vivienda. En este sentido, una distinción clara entre trabajo *a domicilio* (subordinado y dependiente) y trabajo *en el domicilio* (inclusivo del trabajo independiente y de las personas consideradas estadísticamente como inactivas) es fundamental para la aplicación de las normas laborales. En la práctica, sin embargo, resulta difícil determinar

⁷⁵⁹ Al calificar el domicilio como un posible lugar de trabajo, este instrumento contribuye a fomentar el registro y la inspección del trabajo en el hogar (Vosko, 2010:202). La recomendación asociada -R.184- va incluso más allá y afirma que los trabajadores a domicilio deben recibir compensación por una variedad de costos que, generalmente, se asumen como gastos del hogar y en realidad están relacionados con la producción (Párrafos 8 y 16 de la R.184 de la OIT).

la diferencia entre un empleado asalariado y uno independiente⁷⁶⁰. Como apunta Rossignotti (2006:189), estas situaciones no tienen porque ser necesariamente excluyentes. A veces, la misma persona puede desempeñarse en actividades asalariadas en algunos períodos del año y vender directamente al mercado sus productos o servicios en otros momentos, incluso compaginar ambas situaciones. Es decir, si bien esta forma de trabajo se puede identificar como una modalidad de producción con características específicas y reconocibles, los trabajadores a domicilio no siempre tienen una única identidad laboral. Sobre la base de estas consideraciones, la referida autora es crítica con el Convenio, al considerar que la inclusión de una definición más amplia permitiría abarcar estas situaciones y resultaría más apropiada para los análisis socioeconómicos⁷⁶¹. En consecuencia, la definición del Convenio se reduce a cumplir una función jurídica, la identificación de los titulares de los derechos en él contenidos, careciendo de la concreción necesaria para ser utilizada con otros fines. Independientemente de su carácter restrictivo o de las potencialidades vinculadas a una posible ampliación, esta definición tiene importantes consecuencias para las estrategias y políticas de los Estados parte.

El art. 1 del Convenio 177 define también -en su literal c- lo que, en esta modalidad laboral, se entiende como empleador. Tal definición hace referencia a “una persona física o jurídica que, de modo directo o por conducto de un intermediario, esté o no prevista esta figura en la legislación nacional, da trabajo a domicilio por cuenta de su empresa”. De este modo, se reasignan las responsabilidades relacionadas con el empleo, categorizando a aquellos que compran bienes o servicios como empleadores y dibujando un vínculo entre estos y los intermediarios. Así, se amplía la concepción tradicional de la relación de trabajo, en la que solo se reconocían como sujetos de esta relación al empleador y al trabajador, y se asume la existencia de otros actores, promoviendo la responsabilidad y la rendición de cuentas en la cadena de subcontratación. A este respecto, la Recomendación es más amplia. Por ejemplo, en materia de remuneración, su disposición 18 establece la existencia de responsabilidad solidaria siempre que se encuentre implicado un intermediario⁷⁶². Aunque la recomendación no sea

⁷⁶⁰ Para facilitar esta tarea la OIT adopta en 2006 la “Recomendación sobre la relación de trabajo (No. 198)”. Esta recomendación, que será analizada en profundidad más adelante proporciona los criterios para determinar si una persona es un trabajador a domicilio dependiente o un trabajador independiente que realiza su actividad profesional en su domicilio (como subcontratista o en régimen de externalización).

⁷⁶¹ Tomei (1999:03), por ejemplo, considera más apta la definición redactada por la Oficina Internacional del Trabajo e incluida en el informe elaborado para el debate de la CIT de 1995. En ella, el trabajo a domicilio es caracterizado como “la producción de bienes para un empleador o un contratista, o la prestación de un servicio a dichas personas, en virtud de un acuerdo, con arreglo al cual, el trabajo se efectúa en el sitio que elige el trabajador, a menudo, su propio hogar. Este trabajo se suele desempeñar sin fiscalización directa por parte del empleador o del contratista”.

⁷⁶² Así se encuentra dispuesto en la disposición No. 18 de la Recomendación No.184 donde expresamente se señala que cuando existe un intermediario, este debe considerarse “...solidariamente responsable con el empleador del

vinculante, guía las políticas de los Estados que, al trasladarla a sus ordenamientos internos, hacen efectiva la responsabilidad solidaria de patronos e intermediarios. El Convenio, en su Art.8, delega en los Estados parte la tarea de determinar -a través de la legislación nacional o mediante decisiones judiciales- la responsabilidad de empleadores e intermediarios.

Este instrumento, como establece su Art. 3, obliga a los Estados parte a adoptar, aplicar y revisar periódicamente su política nacional en la materia, con el objetivo de mejorar permanente la situación de los trabajadores a domicilio. Esta obligación ha de concretarse en colaboración constante con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, así como -cuando las haya- con las organizaciones que se ocupan de los trabajadores a domicilio y las organizaciones de los empleadores que recurren a trabajadores a domicilio. A partir de esta disposición, el Convenio perfila los elementos esenciales que han de conformar la referida política. En este sentido, el Art. 4.1 señala que la promoción de la igualdad ha de ser parte de la política nacional y, por lo tanto, los Estados parte deben garantizar “la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores asalariados, teniendo en cuenta las características particulares del trabajo a domicilio y, cuando proceda, las condiciones aplicables a un tipo de trabajo idéntico o similar efectuado en una empresa”. Así, los trabajadores a domicilio son titulares de los derechos laborales básicos y han de protegerse en igual medida que otros trabajadores. El mismo artículo, en su numeral 2, subraya la importancia de garantizar a los trabajadores a domicilio la igualdad de trato respecto a su derecho a constituir o afiliarse a organizaciones representativas, a la protección frente a la discriminación en el empleo y en la ocupación, a la seguridad y salud en el trabajo, a la remuneración, a los regímenes de seguridad social, al acceso a la formación, a la edad mínima para trabajar y a la protección de la maternidad. Desde una perspectiva de género, es importante que se incluyan en estas áreas la protección de la discriminación, la remuneración y la protección de la maternidad, al constituir derechos fundamentales de unas trabajadoras que, como señalamos, representan una mayoría abrumadora –frecuentemente desprotegida- de los trabajadores a domicilio. Por lo que se refiere a la protección de la maternidad, la disposición 26 de la Recomendación 184 dispone que la legislación nacional sobre tal protección debe aplicarse a estas trabajadoras.

Los aspectos básicos de la política nacional sobre trabajo a domicilio se concretan también en el Art. 5 del Convenio. Esta disposición otorga libertad a los Estados parte para que implementen los lineamientos de dicha política bien mediante la legislación, bien a través de

pago de la remuneración debida al trabajador a domicilio...” (“Recomendación sobre el trabajo a domicilio (No. 184)”, 1996).

convenios colectivos, laudos arbitrales o cualquier otra vía compatible con la práctica nacional. A continuación, el art. 6 trata de reducir la invisibilidad que caracteriza a esta modalidad laboral y que, en muchos casos, la convierte en un instrumento para la explotación. Así, se solicita a los Estados parte que tomen las medidas necesarias para que el trabajo a domicilio se incluya en las estadísticas laborales nacionales. Para reforzar esta previsión, la disposición 4 de la Recomendación exhorta a los Estados a recopilar y mantener datos actualizados y precisos, desglosados por sexo, sobre la extensión y las características de este tipo de trabajo. Desde una perspectiva de género, estas medidas cobran especial importancia, pues permiten identificar los verdaderos retos que afrontan estos trabajadores y evaluar el impacto real de las políticas adoptadas para mejorar su situación. En materia de seguridad y salud en el trabajo, el Art.7 extiende a los trabajadores a domicilio todos los derechos que a este respecto garantice la legislación nacional al resto de los trabajadores, siempre tomando en cuenta las características propias del trabajo a domicilio. En este sentido, los ordenamientos internos deberán determinar la prohibición –por razones de seguridad y salud- de ocupar ciertos tipos de trabajo y utilizar determinadas sustancias en esta modalidad de empleo.

Un aspecto que por su dificultad es objeto de especial atención, tanto en el Convenio 177, como en la Recomendación 184, es el control de la aplicación de las normas. La naturaleza del trabajo a domicilio plantea, en este sentido, un reto significativo para los sistemas de inspección laboral. Tomando esto en consideración, el art.9 insta a los Estados parte a establecer sistemas de inspección que garanticen el cumplimiento de la legislación aplicable al trabajo a domicilio, mientras la Recomendación dedica su sección III, titulada “control del trabajo a domicilio”, a desarrollar medidas eficaces para supervisar a los empleadores con trabajadores a domicilio. Entre estas medidas se prevé su registro y, cuando sea el caso, el de los intermediarios que utilizan esos empleadores (disposición 6). Además, estos últimos tienen la obligación –entre otras cuestiones- de informar a la autoridad competente del empleo, por primera vez, de un trabajador a domicilio y poner a disposición de estas autoridades un registro, desglosado por sexo, de los trabajadores a domicilio a su cargo (disposiciones 7.1 y 7.2). La Recomendación también autoriza a los inspectores de trabajo u otros funcionarios encargados a que, con el objetivo de velar por la aplicación de las disposiciones que rigen esta modalidad de empleo, accedan a las partes del domicilio o de otro local privado en las que se realice este trabajo, todo ello siempre de acuerdo con la legislación y la práctica nacional relativa al respeto de la vida privada (disposición 8). Finalmente, la disposición 9 contempla los casos de violaciones graves o reiteradas a la legislación sobre el trabajo a domicilio y prevé que los Estados adopten las medidas apropiadas para poner fin a tales violaciones, incluida la posibilidad de prohibir al empleador hacer uso del trabajo a domicilio. En los casos de

infracción de la legislación, el art. 9.2 del Convenio 177 establece la posibilidad de aplicar sanciones.

5.4. El Convenio 177: un proceso de implementación lento y complejo

La adopción del Convenio 177, como instrumento en que se reconocen los derechos de los trabajadores a domicilio, representó un paso significativo en la trayectoria de la Organización Internacional del Trabajo. No obstante, tuvo una escasa acogida. Solo diez Estados lo han ratificado hasta el momento y, en tal sentido, son pocos los países que cuentan con una normativa en la materia. En los supuestos en los que esta no existe es frecuente que los trabajadores a domicilio queden excluidos de la legislación laboral o los convenios colectivos, pues, al considerarse trabajadores por cuenta propia, su situación excede los límites de la relación laboral, aun cuando -en la mayor parte de los casos- estas relaciones estén caracterizadas por la subordinación y la dependencia. De este modo, establecer normas internas que, desarrollando las disposiciones del Convenio 177, prevengan la vulnerabilidad de estos trabajadores adquiere una importancia central.

La adopción del Convenio 177 supuso una importante victoria para los trabajadores a los que protege y, en particular, para las trabajadoras. Sin embargo, su escasa ratificación y su consecuente trasposición a los ordenamientos internos reducen su potencial. Los primeros Estados en ratificar este instrumento fueron Finlandia -en 1998- e Irlanda -en 1999-. Una vez ratificado por, al menos, dos Estados, el Convenio 177 entra en vigor en el año 2000. Seguidamente, lo ratificaran Albania y los Países Bajos en 2002 y, en 2006, Argentina. Habiendo transcurrido casi diez años desde su adopción, Bulgaria y Bosnia pasan a ser Estados parte en 2009 y 2010 respectivamente. Finalmente, las ratificaciones más recientes del Convenio 177 se registran en el 2012: en mayo es ratificado por Tayikistán y en octubre por Bélgica y la Ex República Yugoslava de Macedonia⁷⁶³. Como se observa, el proceso de ratificación ha sido lento, lo que choca -como señala Gallin (2007:02)- con la urgencia de regular esta modalidad de empleo. Las escasas oportunidades de participación en el empleo formal han derivado en el incremento del empleo a domicilio, a lo que ha contribuido también una innovación tecnológica que habilita a los trabajadores a proveer servicios desde el hogar. En este contexto, su futuro depende de su capacidad de organización para la defensa de sus derechos, no debiendo subestimarse el valor del Convenio en la materialización de este objetivo

⁷⁶³ Fuente: NORMLEX. Information System on International Labour Standards (http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:783850126578011::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312322 - última consulta 18 de junio de 2014).

(Gallin, 2007:04). Así pues, la primera tarea -en materia de implementación- es promover su ratificación, la que ha de convertirse en una prioridad para los sindicatos, los grupos de trabajadores, las organizaciones de mujeres e, incluso, la OIT.

La aplicación del Convenio 177 se ve obstaculizada también por la invisibilidad de unos trabajadores escasamente organizados y/o sindicados. En este sentido, la OIT (2009b:136) ha dirigido esfuerzos a fomentar su sindicación, como vía para exigir el cumplimiento de sus derechos. No obstante, la naturaleza del trabajo a domicilio plantea -como apunta Rossignotti (2006:200)- dificultades en el ámbito de la acción sindical, pues el aislamiento y dispersión de estos trabajadores hacen ineficaces las estrategias y mecanismos tradicionalmente empleados por los sindicatos.

La clandestinidad deriva con frecuencia del aislamiento de este tipo de trabajadores, especialmente de aquellos que desempeñan labores manuales. En este colectivo son, precisamente, las mujeres que trabajan en el hogar quienes se encuentran sobrerrepresentadas⁷⁶⁴. Estas mujeres carecen de los derechos laborales mínimos y suelen estar escasamente remuneradas, siendo habitual que esta remuneración no alcance o supere el salario mínimo y que sus posibilidades de organizarse colectivamente para defender sus intereses sean prácticamente nulas. En general, las trabajadoras a domicilio tienden a sobreestimar las ventajas asociadas a este tipo de empleo. Aunque muchas sostienen que su participación en esta modalidad de empleo es voluntaria, al permitirles conciliar sus responsabilidades laborales y familiares, la mayor parte recurren al trabajo a domicilio como consecuencia de la falta de otras alternativas. No obstante, estas trabajadoras justifican también dicha participación en los ingresos aportados. El “pago por pieza”⁷⁶⁵ les aporta una remuneración más elevada que la que recibirían en una empresa o taller de confección (Rossignotti, 2006:200). Sin embargo, debe notarse la subestimación que, con frecuencia, realizan de algunos medios de producción -por ejemplo, agua, energía eléctrica, utensilios de costura o transporte- de los que no serían responsables trabajando en una fábrica. Asimismo, el carácter interrumpido e intermitente de esta actividad no se toma en cuenta como un costo y obstáculo a la productividad (Tomei, 1999:38).

⁷⁶⁴ Cuando el trabajo a domicilio empieza a estar asociado con actividades que exigen mayores calificaciones y proporciona salarios más elevados, se convierte en una forma de empleo más atractiva para los hombres (Rossignotti, 2006:200).

⁷⁶⁵ Aunque existen diferentes sistemas de remuneración, el pago a destajo suele representar la forma de remuneración más habitual en el trabajo a domicilio. Otra modalidad común es el pago de un salario base al que se adicionan pagos extra en base a la productividad. En el sector manufacturero y de la confección la forma de pago más extendida es por pieza o a destajo y contra entrega (Tomei, 1999:38).

Todos estos elementos -los bajos salarios, las dificultades de organización y la falta de protección social- erosionan la situación de los trabajadores a domicilio, a lo que contribuye también la percepción que tienen de sí mismos y de su empleo. A menudo, estos trabajadores – sobre todo las mujeres- no se identifican como tales y, en consecuencia, no se reconocen titulares de derechos laborales. En este sentido, la imagen que el propio trabajador tiene de su situación ocupacional juega un papel importante en su disposición a reivindicar tales derechos. Así, el trabajo a domicilio que realizan las mujeres, les ha sido asignado por otro miembro del hogar y/o no está remunerado, determina que estas no se consideren verdaderas trabajadoras, percibiendo su actividad como una extensión de sus labores domésticas. De este modo, la percepción que las mujeres y los demás miembros de la familia poseen del valor de este tipo de actividad productiva tiene -como apunta Tomei (1999:06)- implicaciones respecto a las posibilidades de registrar y organizar este tipo de empleo.

En la práctica, el carácter aislado y a menudo informal del trabajo a domicilio, la debilidad ocupacional y económica de quienes en él se desempeñan y su invisibilidad, son rasgos comunes a la mayoría de los países e importantes obstáculos en el logro de una efectiva reglamentación de esta forma de empleo. En consecuencia, el desafío más importante al que se enfrenta esta reglamentación no es otro que la superación de estos obstáculos (Rossignotti 2006:195-196).

La aplicación deficiente o la inobservancia de la normativa referente al trabajo a domicilio están relacionadas, frecuentemente, con la ausencia de instituciones adecuadas para su control. La administración pública en la materia ha de jugar un papel central tanto en la elaboración de dicha normativa, como en la correcta fiscalización de su aplicación. Con todo, son fundamentalmente los países en desarrollo los que enfrenta mayores desafíos en la materialización de estas funciones, no sólo por la falta de recursos, sino también por la carencia de formación adecuada de su personal.

Finalmente, los litigios laborales serían un mecanismo efectivo en el reconocimiento y salvaguarda de los derechos de los trabajadores a domicilio. Sin embargo, los arreglos extra-judiciales suelen ser la práctica común en estos casos, fundamentalmente en los países que carecen de legislación específica en la materia. En estos países, los problemas para definir el trabajo a domicilio y su alcance dificultan el establecimiento de una relación laboral y sus derechos derivados. Junto a estos problemas, la existencia de procedimientos de reclamación engorrosos y bastante onerosos empuja a los trabajadores a optar por este tipo de arreglos, antes que arriesgarse a no ver satisfechos, ni siquiera parcialmente, los derechos que reclaman.

Las consideraciones que preceden permiten concluir que la correcta implementación de los instrumentos de la OIT sobre trabajo a domicilio exige la colaboración de todos los actores sociales. El Convenio 177, aunque escasamente ratificado, es un instrumento esencial, al establecer estándares laborales mínimos que buscan equiparar esta categoría de trabajadores con los trabajadores en su sentido “tradicional”. Tratase, entonces, de una herramienta importante para elevar la calidad de esta modalidad de trabajo y, como tal, deberían multiplicarse los esfuerzos encaminados a fomentar su ratificación y su implementación.

6. Regulación de la “relación de empleo”

La relación de empleo es el eje sobre el que gira el derecho laboral. Esta noción y el derivado concepto de “trabajador” son fundamentales en la interpretación jurídica e indispensables para identificar los titulares de deberes y derechos laborales. Sin embargo, la naturaleza cambiante de las relaciones de trabajo dificulta tal identificación. La “relación de empleo” es un concepto jurídico que, dada la emergencia de diversas formas de organización del trabajo, adquiere cada vez mas complejidad.

Precisar el significado de la expresión “relación de empleo” representa -como señala Vosko (2010:165)- un objetivo central para la protección de los trabajadores que venden su fuerza de trabajo en el libre mercado. Durante el siglo XX, los trabajadores independientes, los agricultores y, entre otros, los artesanos, no formaban parte de dicha relación. La naturaleza de su actividad, centrada en la prestación de servicios a múltiples partes, los situaba en una zona gris entre las relaciones comerciales y las laborales. Con todo, estas formas de empleo no proliferaron, mientras el trabajo asalariado o subordinado se incrementó. Así, la relación de empleo estándar se consolidó como el fundamento de la organización del trabajo y de la protección social en las economías industrializadas. Sin embargo, la “relación de empleo” se ha tornado cada vez más inestable. A ello ha contribuido la acentuación de unos acuerdos contractuales donde los trabajadores se comportan como asalariados -siguen instrucciones del empleador, del que reciben su remuneración, de acuerdo con las actividades desarrolladas en los locales de la empresa, en los días y horas que les corresponden-, a pesar de ser contratados como trabajadores independientes, mediante un “aparente” contrato civil o comercial que los excluye del reconocimiento y disfrute de sus derechos laborales. Además, en los supuestos en que los individuos son efectivamente reconocidos como asalariados por una empresa, su actividad puede realizarse en beneficio de otra, lo que dificulta la identificación de su empleador y, por lo tanto, de los responsables de estos trabajadores, de sus derechos y del procedimiento a

seguir en caso de que estos sean vulnerados. La necesidad de un empleo o la falta de información sobre sus términos conduce a estos trabajadores a aceptar cualesquiera condiciones, incluso a pasar por trabajadores independientes cuando no lo son. Los escenarios son variados y existen situaciones profesionales cuya ambigüedad obstaculiza enormemente la identificación del vínculo laboral. El problema, en estos casos, es discernir si estas modalidades de empleo son acogidas por el derecho del trabajo. Mientras algunas de ellas no son fáciles de incluir en la “relación de empleo”, otras son económicamente dependientes, pero jurídicamente independientes⁷⁶⁶. También es común que se trate de relaciones de trabajo encubiertas. Así, las formas de desdibujar los contornos de la relación de empleo se antojan infinitas.

Estas situaciones reflejan el desgaste del modelo tradicional de la “relación de empleo” y, consiguientemente, del criterio determinante de esta relación: la subordinación jurídica. En definitiva, la relación laboral esta sometida a un permanente y riguroso examen no solo por parte de los laboralistas, sino también por los trabajadores, los empleadores y el Estado, quienes afrontan los efectos de esta realidad.

En este contexto, la Organización Internacional del Trabajo afronta el reto de dotar a la legislación laboral de un “gran angular” que abarque no solo el trabajo subordinado en sentido estricto, sino también -y fundamentalmente- a los trabajadores que se encuentran en un “limbo jurídico”, al ser objetivamente dependientes y no estar jurídicamente subordinados. Así, la organización ha dirigido sus esfuerzos a adoptar un instrumento en el que se fijen criterios uniformes para determinar la existencia de una relación laboral, sin basarse únicamente en la subordinación jurídica, sino también en el principio de la primacía de la realidad (Barreto, 2011:08). Como resultado, en junio de 2006, se adopta la *Recomendación sobre la relación de trabajo* (R. 198) para proteger a los trabajadores dependientes, insertos en arreglos laborales donde la relación laboral es confusa, bien porque ha sido disfrazada o encubierta, bien porque sus actividades se realizan en beneficio de un tercero, sin reglas claras que los asistan. Además, este instrumento reconoce la especial vulnerabilidad de ciertos colectivos propensos a participar en este tipo de acuerdos laborales y, en este sentido, considera la dimensión de género de las relaciones de empleo encubiertas y la necesidad de proteger a los trabajadores migrantes de prácticas abusivas y fraudulentas.

⁷⁶⁶ El “trabajo económicamente dependiente” comprende aquellas situaciones de trabajo que no se encuadran en el trabajo por cuenta ajena, ni por cuenta propia. Estos trabajadores carecen de contrato de trabajo y, en consecuencia, no están sujetos a la legislación laboral y suelen ocupar una “zona gris” entre el derecho laboral y el derecho mercantil. Así, aunque son oficialmente “trabajadores por cuenta propia”, dependen económicamente de un solo empresario o cliente/empleador para la obtención de sus ingresos -esto no implica que sean precarios-. Este fenómeno debe diferenciarse claramente de la falsa utilización -de forma deliberada- de la calificación de trabajo por cuenta propia o falsos autónomos (Comisión Europea, 2006:13).

La Recomendación 198 comparte con el Convenio sobre trabajo a tiempo parcial (C.175) y el Convenio sobre el trabajo a domicilio (C.177) el objetivo de proteger a categorías de trabajadores que no encajan en la relación de empleo tradicional. Para Vosko (2010:166), con esta Recomendación, la OIT pretende mantener la relación de empleo estándar como base de la protección laboral, ampliándola -una vez más- para asegurar que los estándares internacionales protegen a quienes participan en arreglos laborales que implican subordinación. Para esta autora, el mayor reto de este instrumento es proteger a los trabajadores dependientes sin interferir en las relaciones civiles y comerciales, realizando así un precario acto de equilibrio en los márgenes de la relación laboral.

6.1. El proceso preparatorio de la Recomendación sobre la relación de empleo

La determinación de la existencia de una relación laboral constituye, como se apuntó, un elemento crucial para la aplicación de las normas del trabajo. Sin embargo, la organización no adopta un instrumento de carácter general, definiendo esta relación, hasta transcurridos casi noventa años de su fundación. No obstante, en los años cincuenta algunas voces se alzaron en la OIT para denunciar la particular desprotección que confrontaban los trabajadores empleados en las denominadas empresas contratistas, antecedentes de lo que actualmente se conoce como “relaciones de empleo triangulares” (Marín, 2009:65). Si bien el *Convenio relativo a las cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas*, adoptado en 1949, establece garantías para estos trabajadores, solo era aplicable a los contratos celebrados por dichas autoridades⁷⁶⁷. Con todo, el tema pierde relevancia y no es hasta 1990 cuando se reanudan los esfuerzos de la organización para afrontar la inestabilidad en la relación laboral. Ese mismo año, la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 77ª reunión, adopta la *Resolución sobre la promoción del empleo por cuenta propia*. La inclusión de este tema en la agenda de la CIT fue sugerida por el grupo de los empleadores, en una sesión de la Conferencia celebrada cuatro años antes⁷⁶⁸. Esta sugerencia condujo a la elaboración, por la Oficina

⁷⁶⁷ El “Convenio relativo a las cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas” (No.94), se aplica a los contratos cuando al menos una de las partes fuera una autoridad pública y la ejecución del contrato entrañe (i) el gasto de fondos por una autoridad pública; (ii) el empleo de trabajadores por la otra parte contratante (Art.1) y según el Art. 1.3, a las obras ejecutadas por subcontratistas o cesionarios de contratos y su objetivo central era, que en los contratos a los cuales se aplicase esta norma deberían “contener cláusulas que garanticen a los trabajadores interesados salarios (comprendidas las asignaciones), horas de trabajo y demás condiciones de empleo no menos favorables que las establecidas para un trabajo de igual naturaleza en la profesión o industria interesada de la misma región.” (Art.2). (“Convenio relativo a las cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas (C.94)”, 1949. Ginebra.)

⁷⁶⁸ Actas de la 77ª Reunión de la Conferencia internacional del Trabajo, 1990. Págs. 32/2.

Internacional del Trabajo, de un Informe titulado *Promoción del empleo por cuenta propia*⁷⁶⁹, que giraría los debates de la 77ª Reunión de la CIT. El Informe atrajo la atención de los Estados miembros hacia la diversa naturaleza del auto-empleo y subraya la cuestión de lo que denomina “trabajo por cuenta propia aparente”. Tras el examen de este informe, la Conferencia, reconociendo la notable complejidad adquirida por la relación de empleo, insiste en la facilidad de clasificar los casos extremos de trabajadores asalariados o por cuenta propia, así como la dificultad de categorizar las situaciones híbridas e intermedias. En este sentido, la figura del “trabajador por cuenta propia aparente” abarca a aquellos que “clasificados como trabajadores por cuenta propia en las estadísticas nacionales” e, incluso, considerándose como tales, “se encuentran en relaciones de empleo dependiente, más afines con el trabajo asalariado que con el trabajo por cuenta propia verdaderamente autónomo”⁷⁷⁰. De este modo, nociones como “empleo dependiente” y “auto-empleo aparente” empiezan a formar parte de la agenda de la OIT. En definitiva, la Resolución adoptada aboga por el fomento de “las formas libremente elegidas y productivas del empleo por cuenta propia”⁷⁷¹, mientras advierte del “crecimiento de formas precarias y dependientes de empleo por cuenta propia aparente” que, surgidas “de los intentos de eludir la legislación social protectora”, erosionan “la seguridad del empleo y los ingresos de los trabajadores afectados”⁷⁷². Además, exhorta a los Estados a procurar que los “trabajadores por cuenta propia aparente” disfruten de los mismos niveles de protección social y laboral que los empleados asalariados⁷⁷³. Se introduce así la idea de “trato comparable o equivalente” para este tipo de trabajadores.

Más adelante, en el año 1996, se adopta -como vimos- el Convenio 177 y la Recomendación 184, regulando internacionalmente -por primera vez- el trabajo a domicilio. Estos instrumentos excluyen de su campo de aplicación a los trabajadores que, por su “grado de independencia económica”, pudieran considerarse independientes⁷⁷⁴, con lo cual se establecen los criterios que distinguen a los trabajadores dependientes e independientes, al menos en el caso de los trabajadores a domicilio. Ese mismo año, la Oficina Internacional del Trabajo emite

⁷⁶⁹ Este informe sobre la “Promoción del empleo por cuenta propia” fue presentado por el Secretario General, haciendo notar que no existía duda alguna de que este asunto estaba incluido en el mandato otorgado a la OIT por la Declaración de Filadelfia. De este modo, quiso dejar clara la competencia de la OIT para fijar normas aplicables al empleo por cuenta propia. Aunque esta competencia había sido confirmada en la década de los veinte, casi 70 años más tarde, ésta, era la primera vez que se llevaba a cabo un examen de amplio espectro. (*Ibidem.*, Ginebra. Págs. 32/1).

⁷⁷⁰ *Ibidem.*, Pág. 32/19; Parra. 4.

⁷⁷¹ *Ibidem.*, Pág.32/19 párr.6; lit. a

⁷⁷² *Ibidem.*, Pág.32/19 párr.12.

⁷⁷³ *Ibidem.*, Pág. 32/23 párr.: 17;lit.c.

⁷⁷⁴ Así se encuentra dispuesto en el lo expone en el Art.1 del Convenio 177. 1996, Convenio sobre el trabajo a domicilio (C.177) 83a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

una opinión en la que sugiere asimilar las agencias de trabajo temporal a las agencias privadas de colocación con fines de lucro, reguladas por el *Convenio relativo a las agencias retribuidas de colocación (revisado en 1949)*. Estas acciones no lograron mitigar la paulatina complejidad adquirida por la contratación laboral, reconociéndose la necesidad de alcanzar una solución más integral y segura.

En este contexto, la agenda de la 85ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo –a celebrar en 1997- incluye dos cuestiones importantes: por un lado, la adopción de normas relativas a las agencias de empleo privadas y, por el otro, el trabajo en régimen de subcontratación. Ambas cuestiones, estrechamente interrelacionados, son objeto de debate en la referida reunión, si bien tomaron caminos muy diferentes. Respecto a la primera cuestión, se acordó utilizar el procedimiento de “simple discusión”, lo que resultó en la adopción del *Convenio sobre las agencias de empleo privadas* (C.181) y su Recomendación complementaria (R.188). De este modo, la organización adopta –como apunta Vosko (2010:174)- dos instrumentos altamente controvertidos, al caracterizar las relaciones entre trabajadores y agencias de empleo privadas (o ETT) como relaciones triangulares de empleo. Se define entonces una relación de empleo entre el trabajador y el intermediario –la ETT⁷⁷⁵- y se solicita a los Estados parte que determinen las responsabilidades entre la agencia y la empresaria usuaria⁷⁷⁶. El Convenio 181 plantea un enfoque innovador, sobre todo en comparación con el desarrollado en los convenios sobre trabajo a tiempo parcial (C.175) y trabajo a domicilio (C.177). Aun cuando el Convenio 181 requiere a las agencias de empleo privadas “tratar a los trabajadores sin discriminación” y “promover la igualdad de oportunidades” en el empleo y la ocupación⁷⁷⁷, no contiene referencia alguna a la igualdad de trato respecto a un “trabajador en

⁷⁷⁵ Así, el Convenio 181 establece que la función de la empresas de trabajo temporal consiste –como apunta el Art. 1.1,lit.b - en “emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica (en adelante “empresa usuaria”), que determine sus tareas y supervise su ejecución (“Convenio sobre las agencias de empleo privadas (C.181)”, 1997. Ginebra).

⁷⁷⁶ A través del Art. 12 el Convenio 181 compromete a los Estados parte a “determinar y atribuir, (...) las responsabilidades respectivas de las agencias de empleo privadas (...) y de las empresas usuarias, en relación con: (a) la negociación colectiva; (b) el salario mínimo; (c) el tiempo de trabajo y las demás condiciones de trabajo; (d) las prestaciones de seguridad social obligatorias; (e) el acceso a la formación; (f) la protección en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo; (g) la indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional; (h) la indemnización en caso de insolvencia y la protección de los créditos laborales; (i) la protección y las prestaciones de maternidad y la protección y prestaciones parentales” (“Convenio sobre las agencias de empleo privadas (C.181)”, 1997. Ginebra).

⁷⁷⁷ Así se encuentra dispuesto en el Art. 5.1 del Convenio 181. Esta disposición expresamente señala que con el fin de “promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de acceso al empleo y a las diferentes profesiones...” los Estados miembros han de garantizar que “...las agencias de empleo privadas traten a los trabajadores sin discriminación alguna por razones de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social o cualquier otra forma de discriminación cubierta en la legislación y la práctica nacionales, tales como la edad o la discapacidad” (“Convenio sobre las agencias de empleo privadas (C.181)”, 1997. Ginebra).

situación comparable”. En su lugar, simplemente solicita a los Estados parte que garanticen una “protección adecuada” a los trabajadores empleados por las referidas agencias⁷⁷⁸.

El trabajo en régimen de subcontratación fue, como se apuntó, otra de las cuestiones objeto de debate en la CIT de 1997. Un debate caracterizado por su complejidad, debido -entre otras razones- a la discrepancia respecto al significado de este tipo de trabajo y la ambigüedad terminológica derivada del derecho laboral comparado. Este punto sería inscrito nuevamente en la agenda de la 91ª Reunión de la CIT, celebrada en 2003 y en la 95ª Reunión, de 2006. Los debates suscitados en ambas reuniones representaron distintas etapas de un laborioso proceso.

Los primeros debates, llevados a cabo en 1997, giraron en torno a la adopción de un convenio y una recomendación sobre “trabajo en régimen de subcontratación”. A la sazón, se evidenció la existencia de una significativa confusión respecto a las características del problema y el modo de abordarlo. Los criterios contrapuestos de empleadores y trabajadores dificultaban aún más las posibilidades de alcanzar una normativa en la materia. La oposición era tan marcada que no parecía haber conciliación posible. Mientras los trabajadores abogaban por la adopción de un convenio y una recomendación, tal como se encontraba dispuesto en el orden del día de la Conferencia, los primeros no admitían ningún tipo de regulación y se limitaban a aceptar una recomendación, siempre y cuando estuviera enfocada únicamente hacia las relaciones de trabajo encubiertas. Respecto a esto debates, Vosko (2010:174) subraya que el objetivo de la organización no era otro que adoptar un convenio sobre el trabajo en régimen de subcontratación que cubriese las relaciones bilaterales y triangulares o -como se apuntaba en el primer borrador- cualquier “situación en la que el trabajo sea ejecutado por una persona que no es trabajador del empleador, tal y como lo establece actualmente el derecho del trabajo, pero en condiciones de subordinación o dependencia muy próximas a lo que se concibe como un contrato de trabajo según la ley” (OIT, 1998:2). Así, se pretendía afrontar la situación tanto de los trabajadores contratados directamente por la empresa usuaria, como de aquellos empleados por subcontratistas o terceros, excluyendo solamente a los trabajadores empleados por agencias privadas de empleo cubiertos por el Convenio 181. Estos debates pusieron de manifiesto la necesidad de que este instrumento pusiera fin a las “relaciones de empleo encubiertas”,

⁷⁷⁸ Así, por ejemplo, el Art. 11 del Convenio 181 solicita a los Estados parte la adopción de las “...medidas necesarias para asegurar que los trabajadores empleados por agencias de empleo privadas (...) gocen de una protección adecuada...” en lo que respecta a la libertad sindical, la negociación colectiva, los salarios mínimos, el tiempo de trabajo y las demás condiciones de trabajo, las prestaciones de seguridad social obligatorias, el acceso a la formación, la seguridad y salud en el trabajo, indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, indemnización en caso de insolvencia y protección de los créditos laborales, protección y prestaciones de maternidad y protección y prestaciones parentales (“Convenio sobre las agencias de empleo privadas (C.181)”, 1997. Ginebra).

denominación menos controvertida que el “autoempleo nominal”, al implicar intentos deliberados de proyectar una relación de empleo como comercial.

El proyecto de Convenio sobre trabajo en régimen de subcontratación promovía la “protección adecuada” de las áreas y derechos garantizados en una relación tradicional de empleo como el derecho de organización y representación, el derecho a la negociación colectiva, el derecho a la no discriminación, el derecho a la remuneración, salud y seguridad ocupacional, las prestaciones por lesión o enfermedad y el pago de contribuciones a la seguridad social. La “protección adecuada” se entendía en un sentido relacional, en tanto protección ajustada “al grado de subordinación del trabajador y/o dependencia de la empresa usuaria” (Vosko, 2010:175). Así, la relación de empleo tradicional continuó siendo el punto de referencia en un modelo que promovía una protección gradual. El proyecto trataba también el asunto de la asignación de responsabilidades entre la empresa usuaria y otras empresas vinculadas, respecto de un mismo trabajador. En general, este proyecto procuraba mejorar la protección de los trabajadores en relaciones de empleo triangulares, independientemente de la naturaleza de los acuerdos contenidos en el contrato de trabajo. Sin embargo, este nunca caracterizó a estos trabajadores como empleados de la empresa usuaria, proponiendo, por el contrario, una prueba híbrida para establecer la subordinación y la dependencia aplicable a las diversas modalidades laborales.

Aunque algunos deseaban ampliar la protección laboral a los “trabajadores dependientes” -término cuya utilización se extendió desde entonces- los empleadores bloquearon la adopción de un Convenio sobre el trabajo en subcontratación. Estos, rechazaban el concepto de “protección adecuada”, contenido en el proyecto, así como la mayor parte de sus previsiones, incluyendo la responsabilidad compartida entre la empresa usuaria y el resto de empresas vinculadas. También rechazaban su definición de contrato de trabajo, al considerar que mermaba el vínculo tradicional entre protección laboral y relación de empleo. Los trabajadores, por su parte, no estaban dispuestos a ceder y limitar la regulación a una recomendación. La magnitud adquirida por la cuestión del trabajo en régimen de subcontratación justificaba esta postura, pues consideraban que el alcance de tal instrumento era insuficiente. Estos desacuerdos contribuyeron a que los debates fueran infructuosos y la Comisión relativa al trabajo en forma de subcontratación no pudo aprobar ningún artículo del proyecto de convenio, ni considerar siquiera el proyecto de recomendación. Esta situación - como señala Marín (2009:67)- no tenía precedentes en la Conferencia Internacional del Trabajo. Mientras los delegados hablaron sin llegar a entenderse, la Comisión apenas pudo acordar la

renuncia al uso de la expresión “trabajo en forma de subcontratación”, pues su significado variaba mucho entre los diferentes países y, en ese sentido, había entorpecido el debate⁷⁷⁹.

Ante la imposibilidad de alcanzar acuerdos respecto del fondo de este asunto, la Conferencia estimó necesario continuar con la investigación y el dialogo. Así, el 17 de junio de 1998, durante la 86a sesión de la CIT, se adopta la *Resolución relativa a la adopción posible de instrumentos internacionales para la protección de los trabajadores en las situaciones identificadas por la Comisión del Trabajo en Subcontratación*. Esta Resolución solicita al Director General de la OIT que la Oficina diera continuidad a los trabajos de la Conferencia y que el Consejo de Administración considerara la inscripción del tema en una futura reunión (1998, Actas de la 86ª Reunión de la CIT; Pág.22). En este instrumento, los delegados reconocen el inicio de la identificación de situaciones en las que los trabajadores necesitan protección y se habían hecho progresos al respecto. Los delegados requerían a la Oficina que completara la labor realizada por la Comisión y, a tal efecto, convocara reuniones de expertos para examinar y precisar cuestiones como los trabajadores sin protección, los medios idóneos para protegerlos y la manera de definirlos. Descartada la expresión “trabajo en forma de subcontratación”, se pasaba temporalmente a analizar la problemática de la protección de los trabajadores. De acuerdo con la Resolución, el Consejo de Administración debía inscribir de nuevo el asunto en el orden del día de una reunión de la CIT, en un plazo no superior a cuatro años. El objetivo era la adopción de un convenio, complementado por una recomendación. La aprobación de esta última por unanimidad constituye -para Marín (2009:68)- una prueba irrefutable del profundo arraigo del dialogo tripartito en la OIT y de las múltiples posibilidades de acción de esta organización. Además, tuvo el efecto inmediato de la irrupción del tema, así como de mantener la reflexión y el diálogo, aunque posteriormente tomaran un curso distinto al previsto entonces.

La discusión inconclusa de 1997/1998 impulsó a la Oficina Internacional del Trabajo a elaborar nuevos informes preparatorios de acuerdo con las necesidades expresadas en la CIT y en ejecución de la Resolución de 1998. Siguiendo la opinión de un grupo de expertos se prepararon 39 estudios nacionales que fueron discutidos con sus autores en cuatro estudios regionales. Esos estudios, contruidos sobre la base de un esquema común, darían a la Oficina

⁷⁷⁹ Los oradores franceses y españoles manifestaron su insatisfacción sobre la terminología utilizada en los proyectos. Las palabras “*sous-traitance*” en francés y “subcontratación” en español, empleadas por el instrumento para referirse al “trabajo en régimen de subcontratación” también se corresponden con la noción de “*outsourcing*” en inglés. Sin embargo, el “*outsourcing*” no es el objetivo de este instrumento. Así, las diversas expresiones utilizadas para denominar este tipo de trabajo suscitaron mucha confusión y no se encontró un termino univoco que pudiera ser comprendido de la misma forma en todos los países (Para profundizar más al respecto véase: “Comisión del Trabajo en Subcontratación Informe V (2B) Addendum. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra).

no sólo una idea más cabal de la amplitud del problema de la desprotección de un significativo número de dependientes y sus repercusiones, sino también una clara orientación, incluso de los aspectos conceptuales de la relación de trabajo (Marín, 2009:36). El proceso de reflexión y de dialogo impulsado por los debates inacabados y la resolución de 1998 encontró en los informes de la Oficina una herramienta valiosa en los difíciles -pero necesarios- intercambios de ideas de los delegados. Las etapas que conformaron este proceso revelan la forma en la que se fue avanzando en un proceso que maduraría ocho años después, con la adopción de un instrumento normativo.

En 2000 se celebra una reunión de expertos sobre los trabajadores en situaciones necesitadas de protección, en la que se examinan los resultados de los informes preparados por la Oficina. Sobre la base de una extensa actividad investigación⁷⁸⁰, esta reunión introduce la categoría de “trabajo dependiente”, organizada en torno a las relaciones de trabajo encubiertas, ambiguas y triangulares. Esta tipología definió a los trabajadores dependientes como trabajadores carentes de protección laboral debido a uno o más de los siguientes factores: el limitado alcance de la legislación o su interpretación, la ambigüedad o imperfecta formulación de tal legislación y, en consecuencia, el encubrimiento de la relación de trabajo, la existencia de relaciones laborales efectivamente indeterminadas y las deficiencias en la ejecución y control de la legislación - la ley no se hace cumplir- (Vosko, 2010:175). En la reunión de expertos se discutieron también los criterios que debían definir la relación de trabajo, se examinaron las consecuencias derivadas de la falta de protección para estos trabajadores y se propusieron modelos alternativos de regulación. Finalmente, se mantuvo la “relación de empleo” como un concepto universal y como el fundamento adecuado para extender la protección laboral, mientras los expertos reconocieron la importancia de adaptar las políticas laborales para brindar mayor protección a los trabajadores dependientes. En definitiva, esta reunión estuvo centrada en disminuir la creciente tendencia a la desprotección de dichos trabajadores, generada por las relaciones de trabajo que no se corresponden con el modelo tradicional. En este sentido, pretendió sentar las bases de lo que podría considerarse una política correctiva de la relación de trabajo (OIT, 2003:24).

En 2002, la organización adopta la *Recomendación sobre la promoción de las cooperativas* (R.193) que, en su disposición 8.1, retoma el problema de las relaciones de trabajo encubiertas y exhorta a los Estados a evitar la utilización de falsas cooperativas para encubrir las

⁷⁸⁰ Sobre la base de estudios de 39 países, una Comisión de Expertos preparó una síntesis documental en la que se exploran cuatro situaciones y sus elementos diferenciales: el “trabajo subordinado” definido con referencia a las nociones de control y subordinación asociadas con la relación de empleo, las “relaciones de empleo triangulares”, el “trabajo por cuenta propia” y el “trabajo por cuenta propia en condiciones de dependencia” (Vosko, 2010:202).

relaciones de trabajo dependientes⁷⁸¹. Así, la última década del siglo XX y el primer decenio del siglo XXI eran testigos de la preocupación de la Organización Internacional del Trabajo por la situación de incertidumbre que caracterizaba a muchos trabajadores. La presencia de estos temas en la CIT crecía paralelamente a la amplitud y extensión de los problemas relativos a la relación de trabajo. La gravedad de la situación y los avances de la reunión de expertos propiciaron que los Estados miembros retomaran las negociaciones.

Así, en 2003, el Consejo de Administración inscribió de nuevo este asunto en el orden del día de la Conferencia, si bien bajo el título “el ámbito de aplicación de la relación de trabajo”⁷⁸². No obstante, contrariamente a lo dispuesto en la Resolución de 1998, este punto no se propuso para una “discusión normativa”, es decir, destinada a producir normas internacionales del trabajo, sino para una “discusión general”, cuyos resultados quedarían plasmados en unas “conclusiones” (Marín, 2009:69). Estos debates también fueron intensos. A la sazón, el punto No.4 de la discusión se centró en el examen de la dimensión de género presente en la falta de protección de la relación laboral⁷⁸³. A este respecto, el Vicepresidente de la Comisión y representante de los empleadores advierte de que el informe elaborado por la Oficina no profundizaba suficientemente sobre el asunto y, en particular, sobre las cuestiones relativas a la igualdad de género. El efecto adverso del trabajo encubierto en las mujeres o de las consecuencias económicas y sociales que la falta de claridad en la legislación laboral podía acarrearles, no quedaban claros. De acuerdo con estas consideraciones, juzgaba prematuro debatir sobre las diferencias de trato por razón de sexo (2003, Actas de la 91ª Reunión de la CIT, Pág.21/20). Como señala Vosko (2010:176), este gesto del representante de los empleadores pretendía destacar la carestía de evidencia suficiente para sostener que la desprotección de la relación laboral determinase una mayor desigualdad de género, ignorando así el reconocimiento formal de esta correlación en algunos de los debates previos como, por ejemplo, los relativos al trabajo a domicilio (C.177). Para responder a estas alegaciones, los representantes de los trabajadores y de algunos gobiernos aportaron datos sobre la alta participación de las mujeres en las diferentes formas de “trabajo dependiente”. De este modo, los delegados de los trabajadores reconocieron que una parte significativa de los empleados en

⁷⁸¹ La referida disposición exhorta a los Estados a garantizar que “...no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo, ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas...” y los insta a “...luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando por que la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas...” (disposición 8.1, lit. b de la “Recomendación sobre la promoción de las cooperativas (R.193)”, 2002.Ginebra).

⁷⁸² Este asunto se encuentra inscrito como quinto punto del orden del día en las Actas de la Provisionales de la 91ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. (Actas Provisionales de la 91ª Reunión de la CIT, 2003. Pág.21/1).

⁷⁸³ Para profundizar sobre este punto de la discusión pueden consultarse las Actas de la 91ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Pág. 21/19.

relaciones de trabajo encubiertas o ambiguas eran mujeres. Añadieron, además, que estas representaban un amplio porcentaje de la fuerza de trabajo en sectores como la construcción, la industria textil, los grandes almacenes y el trabajo a domicilio, donde los abusos eran especialmente frecuentes. En estos sectores, las mujeres recibían un salario inferior y eran víctimas de formas de discriminación especialmente graves. En razón de lo expuesto, los representantes de los trabajadores solicitaban que se ampliase el alcance de la relación de trabajo para extender la protección de manera prioritaria a las categorías de trabajo feminizadas (2003, Actas de la 91ª Reunión de la CIT, Pág. 21/22).

Algunos representantes de los gobiernos intervinieron para fijar su posición sobre esta dimensión del problema. Los delegados de Grecia, Namibia, Portugal, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia y Venezuela reconocían tal dimensión, mientras la representante de Namibia -coincidiendo con los planteamientos del delegado de los empleadores- subrayaba que los empleados en relaciones de trabajo encubiertas o ambiguas eran sobre todo mujeres que se desempeñaban en la economía informal. El gobierno de Suráfrica apoyó el punto de vista de los empleadores, insistiendo en la necesidad de dirigir los esfuerzos hacia los sectores predominantemente femeninos (2003, Actas de la 91ª Reunión de la CIT, Pág. 21/24). Los restantes debates reprodujeron la confrontación entre empleadores y trabajadores. Sin embargo, una mayor participación de los gobiernos y la colaboración de un grupo de trabajo tripartito allanaron el camino para que las conclusiones del debate se incorporasen a la *Resolución relativa a la relación de trabajo*. Así, la confrontación no fue obstáculo para que, en la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo -celebrada en 2003- se avanzara significativamente respecto a los debates inconclusos de 1997 y 1998. Uno de estos avances, como apunta Vosko (2010:175), fue el logro de un consenso entre los Estados miembros sobre la necesidad de que la futura normativa bosquejara los mecanismos que garantizaran la protección de los trabajadores en relaciones de empleo dependiente afrontando los problemas devenidos de estas relaciones. El consenso se rompió al tratarse la cuestión de las relaciones de empleo triangulares⁷⁸⁴. Los trabajadores y empleadores discrepaban radicalmente sobre los límites entre la esfera del comercio y del mercado de trabajo. El grupo de los empleadores rechazaba cualquier texto que incluyera la subcontratación legítima y la externalización y supusiera una carga no solo para las empresas, sino también para trabajadores que les prestasen servicio,

⁷⁸⁴ Sobre el aspecto las relaciones de trabajo, la Resolución del 2003 se limita a señalar que “...es preciso que se las estudie para ver hasta qué punto pueden derivar en desprotección, perjudicando al empleado” y añade que en los ya referidos, “Convenio sobre las agencias de empleo privadas (C.181), de 1997 y en su recomendación complementaria, se examinan ya examina un tipo específico de relaciones de trabajo triangulares, las derivadas de los servicios de las empresas de trabajo temporal (2003, “Resolución relativa a la Relación de trabajo”, Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo no. 91 (2003) (0/5) P09739 Pág.3 Párr. 9).

sugiriendo que ello vulneraba la libertad de contrato⁷⁸⁵. A este respecto, los Estados no pudieron alcanzar un acuerdo para su inclusión en un futuro instrumento.

La CIT concluyó también que la falta de protección de los trabajadores dependientes exacerbaba las desigualdades de género en el mercado de trabajo. Se admitía la presencia mayoritaria de las mujeres en una economía informal, caracterizada por la importante incidencia de relaciones de trabajo ambiguas o encubiertas. La dimensión de género del problema se veía reforzada, además, por la alta concentración de trabajadoras en ciertas ocupaciones y sectores - trabajo doméstico, industria textil y de confección, ventas, enfermería y servicios de asistencia o trabajo a domicilio- con una notable proporción de este tipo de relaciones de trabajo. Para abordar estas cuestiones se solicitó la formulación y aplicación de políticas más claras de igualdad de género y un cumplimiento más eficaz de la legislación y los acuerdos basados en el Convenio sobre igualdad de oportunidades y trato en el empleo y la ocupación (C.111)⁷⁸⁶.

En definitiva, el debate de 2003 sirvió para superar los problemas conceptuales y terminológicos y dejar atrás algunas dificultades. Mientras se logró alcanzar un consenso respecto a la oportunidad de que el futuro instrumento fuese una recomendación, los Estados miembros de la OIT accedieron a que esta recomendación abordara la dimensión de género. La decisión de adoptar una recomendación representó un revés para aquellos que tenían sus esperanzas puestas en la adopción de un convenio. Sin embargo, muy probablemente, un convenio no hubiera tenido el apoyo que tuvo la recomendación.

Aunque la discusión general de 2003 estableció las orientaciones fundamentales para una posible recomendación, más adelante se manifestarán serias diferencias de opinión en cuanto al contenido y el alcance de estas orientaciones. Para algunos, una eventual recomendación debía limitarse a desarrollar las orientaciones contenidas en el párrafo final de las conclusiones emanadas de los debates de 2003, del que se había excluido la cuestión de las relaciones triangulares. Para otros, estas orientaciones emanaban de las conclusiones en su conjunto, en las que tal cuestión no quedaba "resuelta" (Marín, 2009:70).

Independientemente de estas posturas, las condiciones para hacer viable una recomendación se construyeron a través de las diversas iniciativas que, progresivamente

⁷⁸⁵ Para reforzar este argumento los empleadores pusieron como ejemplo el caso de Australia, donde la *"Industrial Relations Act of Queensland"*, al extender demasiado ampliamente la protección laboral, incluye en su ámbito de aplicación categorías de trabajadores que por una variedad de razones -como el uso de sus propios equipos y horas de trabajo flexible -, deberían permanecer como contratistas independientes, sobre todo porque en muchos casos esta era una elección voluntaria.

⁷⁸⁶ CIT (2003) "Resolución relativa a la Relación de trabajo", Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo no. 91 (2003) (0/5) P09739. Pág. 4 Párr. 15 y 16.

ejecutadas por la organización, combinaban el estudio, la investigación y el diálogo. Al mismo tiempo, se intensificaban los problemas relativos a la relación de trabajo, haciendo más urgente la adopción de un instrumento en la materia. Para preparar la 91ª Reunión de la CIT y facilitar la adopción de un instrumento, la Oficina puso a disposición de los Estados un informe sobre la relación de trabajo, acompañado de un cuestionario para evaluar la postura de los Estados respecto a la posible adopción de una recomendación y sobre la orientación que debía dársele. La Oficina recibió respuestas de 78 Estados y de algunas organizaciones de empleadores y trabajadores que fueron recopilados en un segundo informe, al que se incorporó un proyecto de recomendación. Finalmente, la adopción de la Recomendación sobre la relación de trabajo se produjo, excepcionalmente, en un brevísimo plazo de diez días⁷⁸⁷.

En su 91ª Reunión, celebrada el 31 de mayo de 2006, la CIT instituyó la Comisión de la Relación de Trabajo, compuesta por 204 miembros: 78 gubernamentales, 60 de los empleadores y 66 de los trabajadores⁷⁸⁸. Tres elementos fueron, como apunta Marín (2009:72), decisivos para que los intensos debates de esta Comisión condujeran a la adopción de una nueva normativa. Uno de estos elementos es la conformación adecuada de la Mesa de la Comisión, el alto nivel técnico de los delegados y la creación de un pequeño -pero eficaz- grupo de trabajo. La Comisión tuvo el acierto de elegir como Presidenta y Vicepresidentes de dicha mesa a los mismos delegados que integraron la Mesa de la Comisión en 2003⁷⁸⁹. En consecuencia, se trataba de personas con experiencia en el tema y que se conocían entre ellas y, por lo tanto, en condiciones de propiciar un debate productivo sobre la base de los logros alcanzados en la discusión general de 2003. En segundo lugar, la Comisión -muy numerosa y activa- contó entre sus miembros con delegados que dominaban el tema -eminentemente jurídico- de la relación de trabajo. Varios de ellos habían participado incluso en las discusiones de 1997, 1998 y 2003, año a partir del cual habían seguido de cerca la cuestión. En tercer lugar, el primer signo importante de bloqueo del debate determinó la creación de un grupo tripartito de trabajo que, a pesar de su corta vida, hizo posible el acercamiento de posiciones sobre cuestiones importantes y el entendimiento entre los tres grupos.

⁷⁸⁷ Aunque el procedimiento habitual de adopción de normas es, como se ha visto, el de "doble discusión", una decisión del Consejo de Administración puede determinar que se adopten normas discutidas en una sola reunión de la CIT cuando se trate de casos de especial urgencia o así lo justifiquen otras circunstancias especiales - Reglamento de la CIT arts. 34, párrafos 4 y 5, y 38 y 39-. No obstante, el procedimiento de "simple discusión" es una práctica, como indica Marín (2009:71), muy raramente empleada y que suele ser utilizada para instrumentos marítimos o de revisión de otros instrumentos.

⁷⁸⁸ Actas de la 95ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2006. Pág.21/1 Parr.1.

⁷⁸⁹ La Comisión constituyó la Mesa de la manera siguiente: Presidenta: Sra. A. Van Leur (miembro gubernamental, Países Bajos), designada en la primera sesión; Vicepresidentes: Sr. A. J. Finlay (miembro empleador, Canadá) y Sr. E. Patel (miembro trabajador, Sudáfrica), designados en la primera sesión; Ponente: Sra. A. Van Zyl (miembro gubernamental, Sudáfrica), designada en la sexta sesión. (Ibíd. Pág. 21/2 Parr.2).

Los retos más importantes a los que se enfrentó la Comisión fueron la adopción del preámbulo del instrumento y la parte relativa a la política de la relación de trabajo (Marín, 2009:72). En ambas secciones se hace referencia al espinoso tema de las relaciones triangulares⁷⁹⁰, asunto que los empleadores se resistían a plantear en un instrumento internacional. El asunto de las relaciones de trabajo triangulares, como hemos visto, no se resolvió en las conclusiones acordadas en 2003, lo que dio lugar a que algunos delegados presentes en la Conferencia de 2006 -sobre todo, los empleadores- consideraran que esa cuestión no podía ser abordada por la recomendación. Ante esta negativa, la Comisión -como apuntó un delegado de los trabajadores- tenía ante sí dos opciones. Una de ellas, era la asunción de una posición minimalista, esto es, la adopción de una recomendación centrada en las relaciones de trabajo encubiertas, con escasa utilidad para los Estados. La segunda opción no era otra que elaborar un instrumento que recogiera la realidad de las relaciones de trabajo encubiertas, ambiguas y triangulares, formulando un conjunto de directrices que dieran respuestas a una realidad de carácter global. Para el grupo de los trabajadores, la Comisión debía ir más allá y abordar tanto las dificultades que planteaban las relaciones triangulares, como los problemas de género derivados de la falta de protección laboral⁷⁹¹.

La postura de los empleadores condujo a la Comisión a buscar una solución conciliadora que no le obligase a limitar el alcance de la recomendación, excluyendo las “relaciones triangulares” de la protección. Como resultado, empleadores, trabajadores y Estados decidieron una modalidad de redacción que “instaba a adoptar medidas políticas nacionales” aplicables a los diferentes tipos de “trabajo contractual”, de “modalidades contractuales incluidas” y a “aquellos que vinculan a múltiples partes”, de modo que se garantizase a todos los trabajadores remunerados la protección que les correspondía y que las normas determinasen quienes eran los responsables de dicha protección (Actas de la 95ª Reunión de la CIT celebrada en 2006, Pág. 23/19 Párra.15). De este modo, el ambiente constructivo que predominaba en la Comisión permitió resolver las dificultades.

⁷⁹⁰ Por ejemplo, con respecto al sexto párrafo del preámbulo de la Recomendación sobre la relación de trabajo, (R.198) el Vicepresidente empleador presentó una enmienda para suprimir todo el párrafo, el cual se refería básicamente a las relaciones de trabajo triangulares. Subrayó que (...) el Grupo de los Empleadores no estaba dispuesto a debatir un proyecto de recomendación que mencionara las relaciones de trabajo triangulares. Los miembros gubernamentales de Australia, Dinamarca y los Estados Unidos apoyaron la enmienda. Finalmente la diatriba se sometió al examen de un grupo de trabajo informal tripartito para tratar de lograr un consenso sobre este y otros textos y, como resultado, se adoptó el preámbulo de la Recomendación 198 tal como lo conocemos (*Ibidem.*, Págs. 21/21 y 21/22).

⁷⁹¹ *Ibidem.*, Pág. 21/5 Párra.15.

Sin embargo, en el momento de la votación, el grupo de los empleadores rehusó apoyar la recomendación⁷⁹². Como indica Barretto (2011:18), este grupo consideraba que había hecho un gran esfuerzo por acordar y acercar posiciones, pero el hecho de que se hubiese desconsiderado el acuerdo alcanzado en 2003 -el incorporación exclusiva de las relaciones de trabajo encubiertas- le impedía aceptar “las referencias a los criterios, la dependencia o la presunción de la existencia de una relación de trabajo” y, por lo tanto, “nunca apoyarían un instrumento donde figuraran esos términos”⁷⁹³. En cualquier caso, la recomendación contaba con un amplio respaldo por parte de los gobiernos y los representantes de los trabajadores, lo que explica que la votación se resolviera con 329 votos a favor, 94 en contra y 40 abstenciones⁷⁹⁴. Alcanzada la mayoría necesaria de dos tercios (283 votos), se adopta la Recomendación sobre la relación de trabajo. Aunque la abstención de los empleadores podría entender como la ausencia del apoyo tripartito que caracteriza a la generalidad de los instrumentos laborales internacionales, debe notarse que la mayor parte de su contenido se elaboró de forma tripartita, contando con significativas contribuciones del grupo de los empleadores en los debates de la Comisión y el grupo tripartito de trabajo.

La complejidad y tensión de los debates del proceso preparatorio de esta Recomendación determinó su perfil. En 2003, se había acordado que este instrumento debía centrarse en “las relaciones de trabajo encubiertas” y en “mecanismos para garantizar que las personas que son parte de una relación de trabajo tengan acceso a la protección que les corresponde en el plano nacional”. Asimismo, debía “brindar orientación a los Estados Miembros, sin definir universalmente la esencia de la relación de trabajo”, ser lo “suficientemente flexible”, incorporar “los problemas de género” y no interferir en “los auténticos contratos comerciales y arreglos contractuales con trabajadores independientes”. En último término, este instrumento “debería promover la negociación colectiva y el diálogo social”, así como tener en cuenta “la evolución reciente de las relaciones de trabajo”⁷⁹⁵. Así

⁷⁹² Los empleadores motivaban el rechazo esgrimiendo que la Oficina Internacional del Trabajo había ignorado parcialmente los acuerdos a los que se habían llegado en la CIT de 2003. Así, quisieron dejar claro que no podían apoyar un texto “sobre indicios y criterios, ni sobre presunciones en cuanto a la existencia de una relación de trabajo” y que consideraban que los referidos criterios de determinación de la relación de trabajo contenidos en el texto de la Recomendación “no aportaban ninguna ayuda, y podían dar lugar a abusos para calificar muchas relaciones de contratistas independientes como relaciones de trabajo. Además, la redacción podía perjudicar gravemente a muchas empresas del sector de los servicios y crearía nuevas incertidumbres en las relaciones” (*Ibidem.*, Págs. 21/77; Párra.576).

⁷⁹³ *Ibidem.*, Pág. 9/10 pár. 407 y 415.

⁷⁹⁴ *Ibidem.*, Pág. 26/3.

⁷⁹⁵ CIT (2003), “Resolución relativa a la Relación de trabajo”, Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo no. 91 (2003) (0/5) P09739. Pág.3; Párr.25

pues, las conclusiones del 2003 constituyeron el consenso básico sobre el que se fundamentó la recomendación, consenso que se reafirmará y ampliará en las discusiones de 2006.

6.2. Recomendación sobre la relación de trabajo (R.198)

En definitiva, la Organización Internacional del Trabajo adopta –en junio de 2006- la *Recomendación sobre la relación de trabajo* (R.198), con el objeto de reafirmar esta relación como el fundamento de la protección laboral. Tres secciones conforman el cuerpo de esta Recomendación. Una primera sección dedicada a la postulación y definición de una política nacional de protección de los trabajadores vinculados por esta relación. Una segunda sección, en la que se establecen los criterios determinantes de la existencia de una relación de trabajo. Finalmente, en la tercera sección se regula la implementación y seguimiento de las disposiciones de la Recomendación.

La primera disposición de la Recomendación 189 exhorta a los Estados a formular y aplicar una política nacional que garantice la protección efectiva de los trabajadores que ejerzan su actividad en el marco de una relación de trabajo. Para lograr este objetivo prevé llevar a cabo, siempre que fuesen necesarios, exámenes periódicos de la legislación pertinente y adaptar su ámbito de aplicación. La disposición 2 establece que dicha legislación ha de ser clara y adecuada, de modo que garantice la protección de los trabajadores. Ambas disposiciones evidencian la esencialidad de una legislación y una práctica nacional protectoras del trabajador. Así mismo, el establecimiento de un marco para la formulación y aplicación de políticas nacionales en la materia refleja la voluntad de los redactores de mediar en las tensiones presentes en los intensos debates preparatorios. En este marco, el principio protector aparece claramente expuesto, presidiendo e inspirando el conjunto de este instrumento. En su tercera disposición, la Recomendación señala que la referida formulación y aplicación ha de realizarse previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores.

La naturaleza diversa y cambiante de los problemas de la relación de trabajo determina que la Recomendación no se oriente hacia la promoción de soluciones singulares aisladas como -por ejemplo- una simple reforma legislativa. Por el contrario, sugiere a los Estados que emprendan una acción de largo alcance y adaptada a los déficits nacionales de protección. En este sentido, la disposición 4 despliega -en siete literales- las medidas básicas a desarrollar. Las dos primeras medidas se refieren a la determinación del vínculo del trabajador con la relación de trabajo y al conocimiento del agente con el que se establece tal relación cuando el empleador presta servicios a un tercero, situaciones que pueden resultar problemáticas en cualquier país.

Ese problema puede presentarse bajo diversas formas y, además, evolucionar fácilmente, profundizándose, siempre que haya intención de encubrir una realidad. Para poner fin a estas situaciones se sugiere a los Estados que proporcionen los medios necesarios para determinar eficazmente la existencia de una relación de trabajo y distinguir entre el trabajo dependiente y el independiente (4.a), así como para luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas bajo otra apariencia (4.b).

El siguiente literal -disposición 4.c- establece que la política nacional debe desarrollar normas aplicables a todo tipo de acuerdos contractuales, incluyendo los que “vinculan a varias partes”. De este modo, todos los asalariados disfrutarán de la protección a la que tienen derecho. La redacción de esta disposición dio lugar a importantes debates en la CIT. Tras el rechazo de expresiones como “relaciones triangulares” o la posible referencia a las “situaciones en las cuales un trabajador presta servicios en beneficio de una tercera persona”, se acepta –y se incluye en la recomendación- la idea de los “acuerdos contractuales que vinculan a varias partes”. Más adelante, el literal d, recomienda a los Estados que las normas adoptadas para regular todas las formas de acuerdos contractuales establezcan “a quién incumbe la responsabilidad por la protección que prevén”. A continuación, el literal e, se encarga de garantizar la eficacia de la normativa, solicitando la adopción de medidas que aseguren el acceso efectivo a procedimientos y mecanismos expeditos, poco onerosos, justos y eficaces, que posibiliten la solución de las controversias relativas a la existencia y las condiciones de una relación de trabajo. La siguiente disposición, Art. 4.f, reclama el cumplimiento y la aplicación efectiva de la legislación del trabajo. Además, se busca garantizar el acceso a procedimientos rápidos y eficaces, procurando que los responsables de la solución de controversias y el cumplimiento de las leyes y normas nacionales de trabajo⁷⁹⁶ tengan una formación apropiada sobre normas internacionales, derecho comparado y jurisprudencia (4.g).

Los trabajadores afectados por la incertidumbre sobre la existencia de una relación de trabajo son objeto de la disposición 5, en la que se insta a los Estados a formular una política nacional que vele por la protección efectiva de estos trabajadores, sobre todo de ciertos colectivos considerados especialmente vulnerables, entre los que se incluyen las mujeres, los jóvenes, los trabajadores de edad, los trabajadores de la economía informal, los trabajadores

⁷⁹⁶ Los responsables de solucionar las controversias y de llevar a cabo el control del cumplimiento, son definidos en las disposiciones 14 y 16. La primera de estas, garantizar el acceso efectivo a los órganos encargados de la solución de las controversias relativas a la existencia de una relación de trabajo y, entre ellos incluye tanto a los tribunales de trabajo u otros tribunales, como a instancias de arbitraje. Complementariamente, la disposición 16 se encarga de establecer a las administraciones nacionales del trabajo y sus servicios conexos como encargados de la supervisión periódica y el control del cumplimiento (“Recomendación sobre la relación de trabajo (R.198)”, 2006. Ginebra.).

migrantes y los trabajadores con discapacidades. La recomendación dedica sus previsiones 6ª y 7ª a tratar específicamente dos de estas categorías y, así, establece que la política nacional de los Estados sobre la relación de trabajo ha de tener en cuenta tanto la dimensión de género -disposición 6ª-, como el movimiento transnacional de trabajadores -disposición 7ª-. Por lo que se refiere a dicha dimensión, se considera importante el establecimiento de políticas claras sobre igualdad de género y el avance en el cumplimiento de la legislación y los acuerdos pertinentes en el ámbito nacional, de modo que pueda abordarse este asunto de manera eficaz (6.b), sobre todo teniendo en cuenta que los problemas de la relación de trabajo suelen afectar particularmente a las mujeres (6.a). Con relación a los trabajadores migrantes, la Recomendación -en su disposición 7.a- exige a los Estados que les ofrezcan protección efectiva y prevengan los posibles abusos que se deriven de situaciones de incertidumbre respecto a la existencia de una relación de trabajo. La Recomendación aborda incluso el supuesto de los trabajadores contratados en un país para trabajar en otro, exhortando a los Estados a celebrar acuerdos con los Estados interesados que prevengan abusos y prácticas fraudulentas encaminadas a eludir los acuerdos existentes para la protección de los trabajadores en el contexto de una relación de trabajo (disposición 7.b). Esta previsión resulta muy pertinente en este momento, pues, como señala Marín (2009:76), la globalización de la economía ha favorecido la prestación de servicios transnacionales y la referida previsión trata de evitar la contratación de trabajadores en condiciones irregulares, encubriendo su relación de trabajo o la identidad del empleador, o sin una definición clara y justa de sus derechos y sin que los Estados interesados puedan proteger a los trabajadores en cuestión.

La última disposición de esta primera sección establece que la política nacional adoptada por los Estados para definir y regular la relación de trabajo y su ámbito de aplicación no debe interferir en las verdaderas relaciones civiles y comerciales⁷⁹⁷. No obstante, ha de velar porque las personas vinculadas por una relación de trabajo disfruten de la protección a la que tienen derecho (disposición 8). De esta manera quedaron establecidas de forma equilibrada las preocupaciones por que, de una parte, el instrumento no limitara las posibilidades de contratar trabajo independiente auténtico y, de otra, que esas contrataciones no fueran el vehículo para encubrir relaciones de trabajo -dejando desprotegido al trabajador empleado sin garantías- a través, por ejemplo, de compañías contratistas insolventes (disposición 8). Todas las

⁷⁹⁷ La expresión contenida en esta disposición de “verdaderas relaciones civiles y comerciales” fue extensamente debatida durante las negociaciones por parte de trabajadores y empleadores. En este sentido, Vosko (2010:178) señala que el grupo de los trabajadores y de los Estados miembros de la UE abogaban por incluir una referencia a las relaciones civiles y comerciales “genuinas”, mientras que los empleadores preferían “legítimas”, pues este segundo término se circunscribía a la esfera de lo legal, no así el primero que podía implicar que, algunas relaciones aunque eran “legales” podían ser de facto falsas. Finalmente, se acogió el término “verdaderas” que fue el único término con el que se logró el consenso.

disposiciones de esta primera sección reflejan, como indica Vosko (2010:178), que la relación de trabajo tradicional se mantuvo como línea divisoria entre el comercio y el mercado laboral. Y ello, a pesar de los esfuerzos tanto de los representantes de los trabajadores, como de algunos gobiernos -la mayor parte de los miembros de la UE y Noruega-, por incorporar una concepción más amplia de trabajador y de los responsables de la protección laboral.

La segunda parte de la Recomendación se dirige a determinar la existencia de una relación de empleo, basándose en mecanismos como la primacía de la realidad y la prescindencia de la calificación jurídica de las partes respecto a la relación que las vincula, el recurso a presunciones, el criterio de la subordinación o dependencia y el manejo de indicios específicos. De este modo, el criterio para calificar la existencia o ausencia de una relación de trabajo vienen dado por los hechos que la rodean como el modo de remuneración y otras referencias que remiten implícitamente a indicadores usados tradicionalmente para distinguir relaciones de empleo de relaciones comerciales. Así, el apartado II de la Recomendación 198, titulado “Determinación de la existencia de una relación de trabajo”, abarca contiene las previsiones esenciales para cumplir el objetivo práctico de la Recomendación, esto es, determinar los elementos que permitan saber con certeza cuándo estamos en presencia de una relación de trabajo, hacer viable la prueba de su existencia y permitir el acceso a mecanismos eficaces para la solución de controversias en caso de que esa relación sea puesta en tela de juicio.

La Recomendación, como se apuntó, parte de un principio esencial del Derecho laboral: la primacía de la realidad. De acuerdo con este principio, la realidad debe prevalecer ante todo y, en este caso particular, frente a estipulaciones que puedan hacer las partes para encubrir la relación de trabajo bajo otra apariencia. Así, la disposición 9 de la Recomendación establece que la existencia de una relación de trabajo debe determinarse a través de los hechos relativos a la prestación del servicio y a la remuneración, no así mediante la apariencia que se haya podido dar al contrato entre las partes. Esta disposición tiene, para Barretto (2011:17), un carácter central y revela la filiación de los criterios de la Recomendación a las posiciones mas protectoras del trabajo.

La disposición 10 propone el establecimiento de métodos claros que orienten a empleadores y trabajadores respecto a la existencia de una relación de trabajo. Estos métodos definen las condiciones o criterios que determinen tal existencia, así como los medios específicos para reconocerla y facilitar su prueba. En este sentido, la disposición 11 plantea a los Estados que consideren, en el marco de su política nacional, una amplia variedad de

mecanismos para determinar la existencia de una relación de trabajo (11.a) y la formulación de una presunción jurídica de la presencia de tal relación cuando se dan uno o varios indicios (11.b). Esta última previsión puede ser útil para los trabajadores que se encuentren ante serias dificultades prácticas para reunir elementos que permitan probar plenamente su condición de asalariados. En esos casos, la presunción serviría para dar por probada la relación de trabajo, siempre que se acrediten uno o varios indicios y revertir en el empleador la carga de desvirtuar la presunción. La disposición 11 también sugiere a los Estados que determinen -en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores- las características esenciales para considerar a un individuo trabajador asalariado o, por el contrario, trabajador independiente (11.c).

Estas sugerencias de la Recomendación pueden jugar un papel particularmente importante en la búsqueda de la certeza de la relación de trabajo. En este orden de cosas, la disposición 12 de la Recomendación 198 indica a los Estados que consideren la posibilidad de definir con claridad las condiciones que determinan la existencia de una relación de trabajo, apuntando -por ejemplo- a la subordinación o la dependencia. Aunque estos criterios han sido incluidos en gran parte de los ordenamientos internos, existen países en los que la legislación se refiere a la relación o el contrato de trabajo sin definirlos, tarea que queda reservada básicamente al juez. Siguiendo la misma línea, la disposición 13 alienta a los Estados a definir en su legislación, o por otros medios, una serie de indicios específicos que permitan reconocer una relación de trabajo, refiriéndose a diferentes aspectos del trabajo realizado y de la remuneración pagada a cambio. Los indicios sobre la existencia de la relación de trabajo son universalmente conocidos por jueces y especialistas, si bien, en muchos países, no se incluyen en los textos normativos de carácter general y, por lo tanto, válidos para todos los supuestos. Con frecuencia, las sentencias judiciales son las que mencionan uno o varios indicios, de acuerdo con los requerimientos del caso concreto. De ahí, la utilidad de los incluidos en la Recomendación. Entre estos indicios, la norma se refiere a que el trabajo se realice según las instrucciones y el control de otra persona, implique la integración del trabajador en la organización de la empresa, se efectúe en beneficio de otra persona, se ejecute dentro de un horario determinado o en un lugar indicado o aceptado por el solicitante del trabajo, que este tenga cierta duración y continuidad o que requiera la disponibilidad del trabajador y que implique el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte del requirente (13.a). Asimismo, se consideran indicios el pago de una remuneración periódica al trabajador y su definición como única o principal fuente de ingresos del trabajador, que tal remuneración incluya pagos en especie como alimentación, vivienda, transporte u otros, que se reconozcan derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales, que el solicitante del trabajo

pague los viajes que exija su empleo y el hecho de que no existen riesgos financieros para el trabajador (13.b).

Las disposiciones 11, 12 y 13 evidencian, como apunta Vosko (2010:178), el apoyo de la Recomendación al establecimiento de una presunción legal que determine la existencia de una relación de trabajo. Esta presunción opera siempre que, en determinadas circunstancias, ciertos indicadores estén presentes y sirven bien para catalogar a trabajadores con ciertas características o en un sector particular como asalariados, bien para excluirlos de la relación laboral y considerarlos trabajadores por cuenta propia. Las políticas nacionales han de definir las condiciones o criterios que determinan la “subordinación o dependencia”, en concordancia con los posibles indicadores contenidos en la disposición 13. Estos indicadores subrayan los elementos de la relación de trabajo que evidencian el control por parte de un empleador, así como la remuneración.

El establecimiento de condiciones, indicios y presunciones es frecuente, como apunta Marín (2009:80), en el derecho comparado, siendo indispensables y de gran utilidad para “desenmascarar” relaciones de trabajo encubiertas. No sorprende, por lo tanto, que esta cuestión resultara especialmente controvertida en los debates preparatorios. En particular, el grupo de los empleadores -apoyados por los delegados de Estados Unidos y Australia- pretendieron incluir la “intención de las partes” entre los criterios para determinar la existencia de una relación de trabajo, a lo que el grupo de los trabajadores se opuso, negándose a colocar dicho criterio a la par del “principio de primacía de la realidad” o a ciertos hechos determinantes de la relación laboral. Para este grupo, la propuesta de los empleadores debilitaba la determinación eficaz de la relación de trabajo. El devenir de la discusión determinó que tal propuesta no encontrara adhesiones suficientes, considerándose “muy poco acertado que el texto de la Oficina no recogiera en absoluto la intención de las partes, lo que socavaba los fundamentos del derecho contractual”⁷⁹⁸. Trabajadores y empleadores tampoco estaban de acuerdo con los indicadores “sugeridos” acerca de la relación de trabajo. Inicialmente, los empleadores solicitaron la eliminación de la referencia a la “subordinación y dependencia” en la disposición 12 y, subsecuentemente, abogaron por suprimir los criterios sugeridos en la disposición 13. El grupo de los empleadores alegaba que la Recomendación debía ofrecer orientación, sin definir universalmente la esencia de la relación de trabajo. Para estos, la introducción de criterios podría provocar, deliberadamente o no, un desequilibrio en los sistemas jurídicos nacionales que habían establecido criterios pertinentes a su propio contexto. Asimismo, aunque se tratase de un

⁷⁹⁸ Actas de la 95ª reunión de la Conferencia internacional del Trabajo. Informe de la Comisión de la Relación de Trabajo, No. 9/10 pár. 375-376 y 388.

instrumento no vinculante, la Recomendación se utilizaría en los tribunales nacionales y conduciría a los gobiernos a adaptar los criterios nacionales o crearlos, la existencia de una lista fija de criterios no se adaptaría a la evolución de los tiempos y sería más fácil de sortear. Por último, los empleadores entendían que los criterios establecidos en la disposición 13 eran demasiado generales, obviando las peculiaridades regionales y sectoriales, y que el uso de los términos “subordinación” y “dependencia” podían perjudicar a los acuerdos de las pequeñas empresas, así como desequilibrar o limitar el crecimiento empresarial⁷⁹⁹.

Esta sección contiene también un conjunto de previsiones destinadas a determinar la relación de trabajo, refiriéndose, no obstante, al cumplimiento y aplicación de la legislación, así como a los medios para solucionar los problemas de la relación de trabajo. En este orden de ideas, la norma de la OIT pone énfasis en el papel de los tribunales laborales -u otros tribunales o instancias de arbitraje- en el arreglo de los conflictos sobre la existencia y condiciones de la relación de trabajo (disposición 14). La recomendación prevé además que sus funciones de control y aplicación sean complementadas por los servicios de inspección del trabajo, en colaboración con la administración de la seguridad social y las autoridades fiscales (disposición 15). La administración pública en la materia y sus servicios conexos deben encargarse también de la revisión periódica de los programas y dispositivos de control del cumplimiento, prestando especial atención a aquellas ocupaciones y sectores con una proporción elevada de trabajadoras (disposición 16).

Finalmente, las disposiciones 17 y 18 de la Recomendación buscan mejorar la aplicación y control a través de la prevención de conflictos y, en ese sentido, solicitan a los Estados que establezcan medidas eficaces para eliminar los incentivos que fomentan las relaciones de trabajo encubiertas (disposición 17) y promuevan el papel de la negociación colectiva y el diálogo social como medios -entre otros- para encontrar soluciones a las cuestiones relativas a la relación de trabajo (disposición 18). Con respecto a esta última disposición, los empleadores tampoco se mostraban completamente satisfechos con la promoción el papel de la negociación colectiva en este ámbito, al considerar que no iba a resultar “útil para tratar la cuestión de la relación de trabajo”. En tal sentido, intentaron sustituir el término “promover” la negociación colectiva, por “considerar”⁸⁰⁰.

El tercer segmento -y menos debatido- de la Recomendación es, como se avanzó, el relativo a su “seguimiento y aplicación”, en el que se orienta a los gobiernos a monitorear las

⁷⁹⁹ *Ibídem*, No. 9/10 párrafo 399

⁸⁰⁰ *Ibídem*. No. 9/10 párrafos 483 y 485.

políticas relevantes de la relación de trabajo, así como su aplicación y cumplimiento. Este apartado desarrolla un conjunto de prescripciones de carácter pedagógico y metodológico sobre la formulación y puesta en práctica de la política nacional de protección en una relación de trabajo. De acuerdo con Marín (2009:77), la idea es que los Estados observen el desarrollo del mercado de trabajo y la organización de este último para identificar sus problemas específicos. La observación de esos déficits contribuiría a la búsqueda de soluciones apropiadas y eficaces -eventualmente plurales y complementarias, así como revisables- para abordar los problemas de manera realista y progresiva⁸⁰¹. Para llevar a cabo esta labor de observación y seguimiento, la Recomendación propone -en sus disposiciones 19 y 20- que los Estados creen o adapten un mecanismo tripartito que los asesore en la adopción y aplicación de dichas soluciones. En consecuencia, sugiere que las organizaciones de empleadores y de trabajadores -representadas en ese mecanismo tripartito- se consulten con la frecuencia necesaria y sobre la base de informes de expertos o de estudios técnicos.

Las dos últimas disposiciones de la tercera sección se centran en el seguimiento de la dimensión de género de los referidos problemas, así como la situación de los trabajadores migrantes. Mientras la disposición 21 exhorta a los Estados a recopilar información y realizar estudios sobre los cambios -a nivel nacional y sectorial- de la estructura y modalidades de trabajo, teniendo presente aspectos como la distribución entre hombres y mujeres, la disposición 22 propone la creación de mecanismos nacionales específicos para seguir de cerca el fenómeno de la prestación de servicios transnacionales y asegurar eficazmente la existencia de relaciones de trabajo. Finalmente, la última disposición de este instrumento precisa que la Recomendación 198 “no supone una revisión de la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (No.188), ni puede revisar el convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (No 181)”. La inclusión de esta disposición devino de una propuesta de los empleadores que dio lugar, como señala Barretto (2011:19), a un debate “largo, infructuoso y plagado de obviedades”, en el que se llegó a convocar a la Consejera Jurídica de la OIT para reafirmar que, como es bien sabido, “la relación existente entre un convenio y una recomendación se establecía claramente en la constitución de la OIT (...) un convenio era un tratado con obligaciones vinculantes a partir

⁸⁰¹ La “Resolución relativa a la relación de trabajo”, adoptada por la 95ª Reunión de la CIT al mismo tiempo que la Recomendación 198, también asume este criterio e invita a la Oficina internacional del trabajo a apoyar a los constituyentes para que mantengan información actualizada y lleven a cabo estudios comparativos que permitan obtener una mejor comprensión de sus problemas particulares y promover las buenas prácticas correspondientes. (Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, no. 95 (2006) (0/5), Pág. 2).

de su ratificación por un Estado Miembro, y como tal, sus disposiciones no podían ser revisadas o modificadas por una recomendación”⁸⁰².

En definitiva, las disposiciones de esta Recomendación son altamente útiles para identificar y probar la existencia de una relación de trabajo, sirviendo de inspiración a los Estados para que puedan responder a sus déficits, no sólo a los de carácter legislativo, sino también a los relativos a la falta de observancia o aplicación de esa legislación, así como a aquellos vinculados con la ausencia de organismos fiables y expeditos para la solución de conflictos (Marín, 2009:78).

6.2.1. El género en la Recomendación 198

Una vez descrito el contenido general de la Recomendación 198 parece pertinente centrar la atención en aquellas medidas que conciernen al tema de estudio y hacer, siguiendo a Vosko (2010:179), una reseña sobre las previsiones en las que se aborda la dimensión de género. La más importante de ellas es la disposición en la que, como señalamos, se requiere a los Estados formular políticas que tomen especialmente en cuenta el predominio femenino en sectores y ocupaciones con una elevada proporción de relaciones de trabajo encubiertas o relaciones laborales ambiguas. La Recomendación 198 sugiere además, en su disposición 16, que la administración pública en la materia preste especial atención a tales sectores y ocupaciones, demandando el desarrollo de “políticas claras sobre la igualdad de género” y la mejora del “cumplimiento de la legislación y los acuerdos pertinentes” para abordar eficazmente la dimensión de género de la incertidumbre laboral (Párrafo 6.b).

Es evidente que la Recomendación pretende que los Estados, al formular su política en la materia, consideren el vínculo entre la falta de protección laboral y las desigualdades de género en el mercado laboral. El texto -como advierte Vosko (2010:179)- es insuficiente, respecto a las demandas realizadas por los delegados de los trabajadores, quienes, en los debates preparatorios, estos subrayaron la necesidad de extender la protección en igualdad de condiciones -independientemente del tipo de empleo- para todos los trabajadores dependientes. En este sentido, propusieron que el preámbulo de la Recomendación incluyese un párrafo que, por un lado, reconociera que la falta de protección de los trabajadores dependientes exacerbaba las desigualdades de género y, por otro, se recordara que el Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (C.111), así como el Convenio para la protección de la maternidad (C.183), debían ser aplicados a todas las trabajadoras, incluidas

⁸⁰² Actas de la 95ª reunión de la CIT. Informe de la Comisión de la Relación de Trabajo, No. 9/10 párrafo 539.

aquellas ocupadas en formas atípicas de trabajo dependiente. El grupo de los empleadores se opuso a la inclusión de este párrafo, al temer que ello supusiese el reconocimiento del “trabajador dependiente” como una nueva categoría en los estándares laborales internacionales. Este grupo tampoco aceptaba la referencia al Convenio 111, alegando que la Recomendación 198 se refería exclusivamente a los empleados dependientes, los cuales representaban una sola categoría entre los trabajadores. Mientras esta objeción recibió el apoyo de algunos representantes de los países industrializados, otros Estados se posicionaron a favor de mantener referencias específicas a la protección de las mujeres. Finalmente, se alcanzó un acuerdo, limitado a la amplia alusión del preámbulo a “todas las normas internacionales del trabajo pertinentes y en especial las normas relativas a la situación particular de la mujer”⁸⁰³.

El logro de este acuerdo no impide reconocer la persistencia de profundas tensiones respecto a lo que debía entenderse como una relación de trabajo y lo que no podía considerarse como tal, tensiones que resultaron en importantes debates en torno a la cuestión del género. En la redacción original del proyecto de Recomendación, la disposición 5 pretendía garantizar igual protección a los trabajadores especialmente afectados por la incertidumbre relativa a la existencia de una relación de trabajo, incluyendo a las mujeres, los jóvenes, los trabajadores de la tercera edad, los trabajadores en la economía informal, los trabajadores migrantes, y en general, los trabajadores más vulnerables. Sin embargo, los empleadores se opusieron a la utilización del término “igual” y propusieron el uso de la expresión “adecuada”, al considerar que cualquier demanda de “igual” protección podía utilizarse para extender el alcance de la protección laboral a empleos no caracterizados como relación de trabajo. Esta propuesta de los empleadores recibió apoyo de todos los países, excepto de los miembros de la UE y Noruega. Los trabajadores, por el contrario, se negaron a aceptar el término “adecuada”, pensando fundamentalmente en la situación de las mujeres, pues podía ser mal entendido y, consecuentemente, aceptarse estándares de protección inferiores para algunos grupos vulnerables de trabajadores, siempre que estos fueran “adecuados”. Así, propusieron permutar el término “igual” por “efectiva”, una propuesta que será aceptada e incorporada al texto de la Recomendación. Asimismo, se decidió que la disposición 6ª hiciese referencia a “tomar especialmente en cuenta” la predominante participación de las mujeres en industrias y ocupaciones caracterizadas por altas tasas de relaciones laborales encubiertas. Así, la “efectiva protección” de las mujeres trataba de clarificar las situaciones de incertidumbre respecto a la existencia de una relación de trabajo y asegurar que, ante relaciones laborales encubiertas, los trabajadores tuviesen acceso a la protección asociada a su status.

⁸⁰³ Extracto del Preámbulo de la Recomendación No. 198. (2006, Recomendación sobre la relación de trabajo, No. 198, 95ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra).

Aunque esta Recomendación incide notablemente en la dimensión de género de los problemas derivados de su ámbito de aplicación, deben notarse -como lo hace Vosko (2010:182-183)- los desacuerdos generados por la “igualdad en la protección”. Estos desacuerdos pusieron en evidencia a los países industrializados, quienes prefirieron apoyar a los empleadores a debilitar la posición de la relación de trabajo -en su sentido tradicional- como base de la protección del trabajo. Para esta autora, la adopción de una “efectiva” protección implica mantener la relación de empleo tradicional como el límite entre la esfera del comercio y el mercado de trabajo. Así, la Recomendación 198 se fundamenta en un enfoque que acepta extender diferentes tipos de protección a los trabajadores sobre la base de su condición o no de empleados. De este modo, la Organización Internacional del Trabajo logró reforzar la centralidad de la relación de empleo estándar, al mismo tiempo, que marcó sus límites y dejó intacto un fenómeno clave que menoscaba la base de la protección laboral alrededor del mundo: las formas de trabajo remuneradas que no encajan apropiadamente en la relación de trabajo -especialmente el trabajo por cuenta propia que se asemeja al empleo dependiente- (Vosko, 2010:183).

6.3. La aplicación de la Recomendación sobre la relación de trabajo

La Recomendación 198 se puede considerar un instrumento único, sobre todo debido a las peculiaridades en su proceso de elaboración y adopción. A pesar de los complejos debates y estudios que la precedieron, se adoptó en un tiempo record, al ser considerada y aprobada en una única reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y, aunque el proceso de elaboración se llevó a cabo fundamentalmente de forma tripartita, no contó con el apoyo final del grupo de los empleadores. A esta Recomendación la hace única también el hecho de no estar acompañada de un convenio sobre la materia.

Con este instrumento, la Conferencia se pronuncia respecto a uno de los mayores retos de la actualidad laboral, cuestión que se evidenció en el complejo debate que precedió a su adopción. Su negociación puso de manifiesto que el problema de la relación de trabajo tiene variadas repercusiones -con efectos en todos los actores implicados- y suscita posiciones encontradas que exigieron su abordaje desde una perspectiva que diera cabida a intereses contrapuestos. El esfuerzo tripartito que, en ese sentido, se hizo en la Conferencia cristalizó -aunque de modo incompleto- en un instrumento de orientación de las políticas nacionales,

complementado por una Resolución⁸⁰⁴ que trata de ofrecer a los Estados una asistencia apropiada de la Oficina Internacional del Trabajo.

La aplicación de la Recomendación requiere considerar distintos factores que impiden valorar adecuadamente el grado en que este instrumento normativo ha sido acogido. En primer lugar, sus efectos a largo plazo no pueden ser apreciados, pues su adopción es muy reciente. En segundo lugar, su carácter no vinculante impide la utilización de criterios cuantificables simples -por ejemplo, el índice de ratificación- que evidencien su aceptación. A pesar de ello, algunos de los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo y de la Unión Europea han adoptado medidas legislativas para proteger a los trabajadores por cuenta propia, económicamente dependientes y vulnerables⁸⁰⁵. También se han adoptado mecanismos nacionales para combatir el fenómeno del trabajo oculto que, elaborados fundamentalmente en colaboración con los interlocutores sociales, incorporan normas sobre la existencia de una relación de trabajo, un mayor control en la aplicación de la legislación y la puesta en práctica de campañas e iniciativas especiales de información y sensibilización (Comisión Europea, 2006:12).

El hecho de que la Recomendación no tenga efecto vinculante, no quiere decir que carezca de toda eficacia. Los gobiernos deben informar periódicamente a la OIT sobre el estado de la cuestión, lo que supone un mínimo control. Además, este instrumento puede adquirir peso por otras vías. Una de ellas -la más evidente- es que los poderes ejecutivo y legislativo eliminen los incentivos a las relaciones de trabajo encubiertas y garanticen un procedimiento ágil y apropiado en materia laboral. En este sentido, debería legislarse en línea con lo dispuesto en la recomendación, muy precisa en la materia. A título de ejemplo, el texto requiere a los gobiernos que eliminen los estímulos a la contratación encubierta, lo que vincula a las autoridades nacionales con la derogación o prohibición de figuras como las empresas unipersonales o las cooperativas de fachada, así como a sancionar -a través de la Inspección del trabajo- las formas encubiertas de contratación laboral. Igualmente beneficioso sería, como se avanzó, la aplicación jurisprudencial de los criterios e indicios de esta Recomendación, pues constituiría un importante factor de avance y de eficacia del Derecho del Trabajo. Los tribunales laborales

⁸⁰⁴ “Resolución relativa a la relación de trabajo”, adoptada por la 95ª Reunión de la CIT (Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, no. 95 (2006) (0/5), Pág. 2).

⁸⁰⁵ Este es el caso en Italia y Alemania donde los “trabajadores dependientes asimilables a los trabajadores por cuenta ajena” se identifican con la noción de “para-subordinación” del derecho civil. Además, en Alemania las modificaciones del Código Social, introducidas en 1999 para regular la situación de los trabajadores económicamente dependientes fueron sometidas a revisión en 2002 para incluir lo relativo a la seguridad social. Por su parte, España adoptó en 2007 un Estatuto del trabajo autónomo, que incluye a los trabajadores económicamente dependientes, y que surgió tras el acuerdo celebrado el 26 de septiembre de 2006 entre el gobierno y los principales representantes de los trabajadores por cuenta propia (Comisión Europea, 2006:13).

pueden aplicar esta Recomendación tanto en la integración del derecho (en caso de vacío legal), como en la interpretación de las normas vigentes. Así las cosas, la deseable eficacia de la Recomendación 198 exige la difusión de este instrumento, utilizándolo en la fundamentación de las demandas, y reclamar su aplicación por jueces y administradores. La idea de que la aplicación nacional es algo que queda librado a los órganos de gobierno debe superarse por la concepción de que estas normas son instrumentos, herramientas o armas que la OIT pone en manos de sus beneficiarios, en este caso, de los trabajadores y sus organizaciones.

7. La regulación sobre trabajo doméstico

Millones de trabajadores realizan tareas de limpieza, cocina, cuidado de niños, prestan asistencia a ancianos y enfermos y realizan muchas otras labores en hogares privados. Aunque todas estas labores de cuidado del hogar son indispensables para el funcionamiento del núcleo familiar y de la sociedad en su conjunto, el trabajo doméstico es generalmente subvalorado. Las habilidades que este requiere se consideran –por lo general- innatas a las mujeres, pues este tipo de trabajo viene reemplazando a las actividades no remuneradas que tradicionalmente realizaban las mujeres en sus hogares, lo que explica, por lo demás, su desvalorización en términos culturales y económicos. Esta falta de reconocimiento del valor agregado que aporta el trabajador doméstico ha llevado a que la mayor parte de las legislaciones ignoren esta modalidad de empleo, quedando desamparada respecto a otros tipos de trabajos. Así, el trabajo doméstico se caracteriza actualmente por los bajos salarios y la prácticamente nula protección social.

7.1. El trabajo doméstico: una ocupación precaria

El trabajo doméstico se realiza en hogares privados e incluye -como se apuntó- labores de limpieza, jardinería, atención y cuidado de niños y ancianos. El predominio femenino hace que este tipo de trabajo tenga diversas implicaciones en materia de género. Desde una perspectiva histórica, el trabajo doméstico -en la época victoriana- está vinculado con los criados o sirvientes de las familias de clase media y alta (Albin y Mantouvalou, 2012:02). A la sazón, este tipo de trabajo adquiere -como advierte Ramírez-Machado (2003:03)- una clara naturaleza personal, derivada de la relación de sumisión del sirviente a la autoridad y paternalista, consecuencia de la responsabilidad del “cabeza de familia” del lugar en el que se trabaja. Esta naturaleza se vio reforzada, en muchos casos, por las disposiciones y códigos del trabajo de los siglos XVIII y XIX que reforzaban la autoridad del hombre sobre el resto de los

miembros del hogar. Así, el trabajo doméstico era legalmente considerado como un asunto propio de la esfera privada y, en consecuencia, regido exclusivamente por las normas familiares. Esta circunscripción del trabajo doméstico al ámbito del hogar fue un factor clave en su exclusión del derecho laboral.

En el período de posguerra se produjo un cambio en el modelo de familia, pasando de una familia mantenida con el salario aportado por el hombre, a la familia sostenida con los ingresos de dos asalariados. Este nuevo modelo requirió un reordenamiento de los patrones de trabajo y vida familiar, lo que resultó -entre otras cuestiones- en la necesidad creciente de mano de obra para el trabajo doméstico (Albin y Mantouvalou, 2012:02). El auge de esta modalidad laboral hizo que, desde mediados del siglo XX, emergiera cierta regulación. Entonces, los trabajadores domésticos estaban cubiertos -en algunos casos- por la legislación laboral general, aunque la tendencia más común era su regulación mediante una legislación especial⁸⁰⁶.

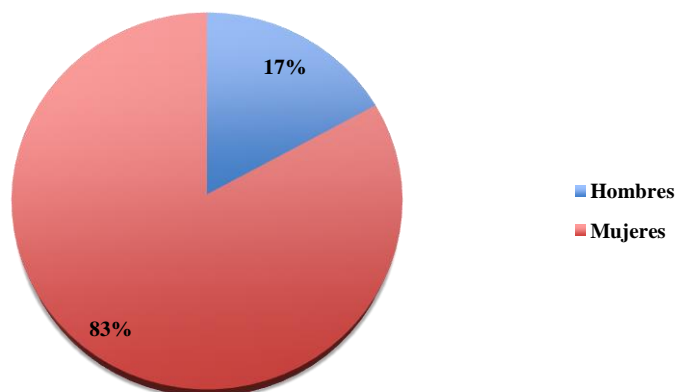
Así, la participación masiva de las mujeres en empleo remunerado hizo que la empleada doméstica, pagada semanalmente, se convirtiese en un elemento importante de la vida de las parejas profesionales y, en este sentido, no pueden subestimarse sus positivos efectos en la sociedad contemporánea. Un mercado laboral en permanente transformación -con un crecimiento progresivo de la economía de servicios- y una creciente participación de las mujeres en dicho mercado -generadora el proceso de redistribución de las tareas del hogar-los hombres- ha evidenciado que los trabajadores domésticos benefician tanto a los miembros de las familias, como a los empleadores y al mercado de trabajo como un todo. En el escenario económico actual, el trabajo doméstico es un elemento vital para la sostenibilidad y el funcionamiento de la economía. Sin embargo, las particularidades de este tipo de trabajo plantean un conjunto de desafíos, principalmente su difícil regulación. El hecho de realizarse en el hogar lo hace virtualmente invisible a los ojos públicos, lo que dificulta diagnosticar las necesidades que exigen regulación y se traduce en innumerables trabas a su fiscalización.

La invisibilidad impide que exista información adecuada sobre el tema. No obstante, la Organización Internacional del Trabajo, a través del *Programa sobre las Condiciones de Trabajo y de Empleo* (TRAVAIL), ha logrado realizar algunas estimaciones sobre la extensión

⁸⁰⁶ Entre los países que promulgaron leyes para regular el empleo doméstico se pueden mencionar a Australia (Estado de Tasmania) (1942), Suecia (1944), Bulgaria (1947), Hungría (1947), Haití (que abarca a los jóvenes solamente) (1947), Checoslovaquia (1948), República Dominicana (1949), Finlandia (1949) y Noruega (1949) (Minutas de la 112ª Sesión del Consejo de Administración de la OIT, Apéndice VII, Pág.128).

del trabajo doméstico a nivel mundial y regional⁸⁰⁷ - En este sentido, en 2010, al menos 52,6 millones de mujeres y hombres mayores de 15 años de edad se incluían en la categoría de trabajadores domésticos. Esta cifra representa un 3,6% del empleo asalariado global, lo que supone 52.553.000 trabajadores. De ellos, más 43 millones son mujeres (el 83% del total).

Gráfico No.7 Distribución de trabajadores domésticos por sexo (estimaciones 2010)



Fuente: Gráfico de elaboración propia con base en los datos extraídos de OIT (2011a) Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional, Nota de Información sobre Trabajo Doméstico No. 4 (Ginebra). P.09.

Con todo, la distribución por género varía entre las diferentes regiones: un 64% en “Oriente Medio”, un 67 % en “Europa del Este y los países CEI” y un 92% en “América Latina y el Caribe”. En las regiones restantes, la participación de las mujeres en el trabajo doméstico se mantiene entre el 70 y 80 % (OIT, 2011a:01). Estas estimaciones confirman que el trabajo doméstico es una fuente muy importante de empleo asalariado para las mujeres: cerca del 7,5% de todas las trabajadoras asalariadas del mundo son trabajadoras domésticas. En contraste, solo el 1,0 % de los hombres se desempeña en esta ocupación -véase Tabla No.7.- Esta realidad se hace más patente en regiones como “América Latina y el Caribe”, donde el trabajo doméstico remunerado representa más de una cuarta parte del empleo asalariado femenino (26,6%) y en “Oriente Medio”, donde prácticamente un tercio de las trabajadoras asalariadas son trabajadoras domésticas (31,8 %).

⁸⁰⁷ Estimaciones basadas en datos extraídos de estadísticas oficiales en 117 países y territorios (OIT, (2011a) “Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional”, Nota de Información sobre Trabajo Doméstico No. 4. Págs. 04-05).

Tabla No.7: Estimaciones a nivel mundial y regional del número de trabajadores domésticos desagregados por sexo (2010)**Panel A. Ambos Sexos**

Región	Trabajadores Domésticos	Trabajadores Domésticos en % del empleo total	Trabajadores Domésticos en % de trabajadores remunerados.
Países avanzados (seleccionados)	3.555.000	0,8%	0,9%
Europa del Este y CEI	595.000	0,3%	0,4%
Asia	21.467.000	1,2%	3,5%
Asia excluido China	12.077.000	1,2%	4,7%
América Latina y el Caribe	19.593.000	7,6%	11,9%
África	5.236.000	1,4%	4,9%
Oriente Medio	2.107.000	5,6%	8,0%
Total	52.553.000	1,7%	3,6%

Panel B. Mujeres.

Región	Trabajadores Domésticos	Trabajadores Domésticos en % del empleo total	Trabajadores Domésticos en % de trabajadores remunerados.
Países avanzados (seleccionados)	2.597.000	1,3%	1,4%
Europa del Este y CEI	396.000	0,4%	0,5%
Asia	17.464.000	2,5%	7,8%
Asia excluido China	9.013.000	2,6%	11,8%
América Latina y el Caribe	18.005.000	17,4%	26,6%
África	3.835.000	2,5%	13,6%
Oriente Medio	1.329.000	20,5%	31,8%
Total	43.628.000	3,5%	7,5%

Panel C. Hombres.

Región	Trabajadores Domésticos	Trabajadores Domésticos en % del empleo total	Trabajadores Domésticos en % de trabajadores remunerados.
Países avanzados (seleccionados)	958.000	0,4%	0,5%
Europa del Este y CEI	199.000	0,2%	0,2%
Asia	4.003.000	0,4%	1,0%
Asia excluido China	3.064.000	0,5%	1,7%
América Latina y el Caribe	1.588.000	1,0%	1,6%
África	1.400.000	0,6%	1,8%
Oriente Medio	778.000	2,5%	3,5%
Total	8.925.000	0,5%	1,0%

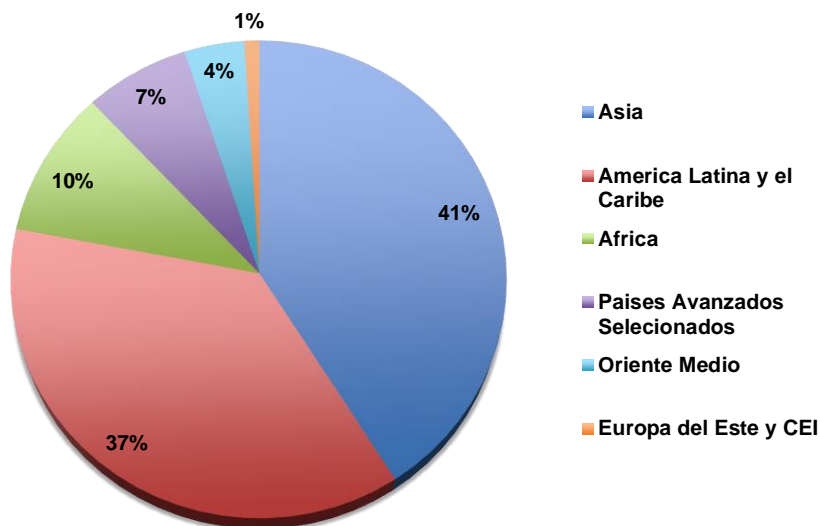
Fuente: Tabla de elaboración propia con base en los datos extraídos de OIT (2011a) "Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional". Nota de Información sobre Trabajo Doméstico No. 4. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Pág.08.

Las dos regiones con el mayor número de trabajadores domésticos son Asia y América Latina y el Caribe. En Asia, al menos 21,5 millones de mujeres y hombres trabajan en hogares privados -el 40,8% de los trabajadores domésticos del mundo-, mientras que 19,6 millones de

trabajadores domésticos viven en América Latina y el Caribe -un 37,3% del total mundial-. Dan continuidad a este ranking, “África” y el grupo de “los países avanzados”, con 5,2 millones y 3,6 millones de trabajadores domésticos respectivamente, mientras que “Oriente Medio” (2,1 millones de trabajadores domésticos) y “Europa del Este y los países CEI” (595.000 trabajadores domésticos) contribuyen en menor medida al total mundial.

La feminización de este tipo de trabajo constituye un problema. Como señala OIT (2009d:10), estas trabajadoras son muy vulnerables a padecer la desigualdad derivada de un trato injusto y frecuentemente abusivo. La mayor parte de ellas sobrepasa el límite de horas de trabajo establecido para el resto de los trabajadores, suelen disfrutar de una protección menor -e, incluso, de ninguna- en términos de coberturas sociales y no reciben una remuneración adecuada. El aislamiento de estas trabajadoras favorece el mantenimiento de estas condiciones, pues es muy difícil que puedan organizarse o utilizar la negociación colectiva para mejorar su situación. La organización sindical de estas mujeres es complicada, sus horarios y la atomización de sus espacios de trabajo no facilita su organización para la defensa de sus derechos. Además, el “formato” sindical tradicional tampoco se ajusta a las necesidades de estas mujeres.

**Gráfico No.8 Distribución de trabajadores domésticos por región
(estimaciones 2010)**



Fuente: Gráfico de elaboración propia con base en los datos extraídos de OIT (2011a) *Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional*, Nota de Información sobre Trabajo Doméstico No. 4. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Pág.09.

Todo ello no impide reconocer que el trabajo doméstico, siempre que se desarrolle en condiciones justas y protegido por la legislación laboral, tiene el potencial de representar -como señalan Albin y Mantouvalou (2012:02)- una fuente de trabajo deseable para aquellos trabajadores poco cualificados que enfrentan dificultades para encontrar empleo. No obstante, los empleados domésticos no siempre se caracterizan por esta cualificación y, en muchos casos, se trata de migrantes que envían parte de sus los ingresos a sus países de origen⁸⁰⁸. De hecho, la alta concentración de mujeres migrantes es una de las características actuales del trabajo doméstico, lo que agrava su situación, a menudo caracterizada por situaciones de discriminación múltiple⁸⁰⁹.

Factores como el incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, la carencia de políticas públicas estatales para conciliar el trabajo con la vida familiar, la feminización de las migraciones internacionales y el envejecimiento demográfico, han contribuido -como señala la OIT (2009d:10)- al incremento de la demanda de trabajadores domésticos. En particular, han sido los migrantes quienes han ido conformando la mayor parte de esta mano de obra, beneficiando a unos empleadores que muestran su preferencia por la contratación de trabajadores migrantes. Con todo, este es uno de los escenarios donde el trabajador doméstico -por lo general- está expuesto a mayor vulnerabilidad. El desempeño de sus labores en el hogar genera situaciones en las que este trabajador es asimilado a un miembro de la familia, derivando con facilidad en la ignorancia de los derechos laborales reconocibles a cualquier trabajador en una relación de trabajo tradicional. No obstante, esta “familiaridad” suele ser -como señalan Albin y Mantouvalou (2012:3)- falsa. La relación entre el trabajador doméstico y el empleador que, en la mayor parte de los casos es una mujer, se caracteriza por una sumisión que -como advierte Ramírez-Machado (2003:03)- expone al trabajador doméstico a la vulnerabilidad y al aislamiento.

⁸⁰⁸ Si bien es cierto que la tendencia general entre los trabajadores domésticos es que tengan un bajo nivel de formación, el proceso de migración internacional de estos trabajadores domésticos ha demostrado que esto no siempre es así. De este modo, cada vez es más frecuente encontrar trabajadores domésticos con niveles de educación media o superior entre los migrantes de ciertos países -como Filipinas- o regiones -como, por ejemplo, el Este de Europa- o con experiencia profesional en algunas profesiones administrativas (Ramírez-Machado, 2003:03).

⁸⁰⁹ Lamentablemente los ejemplos de abuso hacia los trabajadores domésticos son numerosos. En este sentido, los datos de un informe elaborado en 2010 por “Kalayaan”-una ONG del Reino Unido que trabaja con trabajadores migrantes en el trabajo doméstico- revelan que al 60% de los trabajadores registrados se les prohibía salir solos del domicilio donde desempeñaban labores, el 65% tenían su pasaporte retenido, el 54% sufrían de abuso psicológico, el 18% sufrían abusos físicos o agresiones, el 3% eran abusados sexualmente, el 26% no recibía una alimentación adecuada y un 49% de ellos no tenían su propia habitación. Además, sus condiciones de trabajo eran explotadoras: 67% trabajaban 7 días a la semana sin tiempo libre, 58% debían estar disponibles “de guardia” durante 24 horas y 48% de ellos trabajaban al menos 16 horas al día (Albin y Mantouvalou, 2012:04).

Otro elemento que agudiza la grave situación de los trabajadores domésticos es el estigma social que lo caracteriza o, en palabras de Ramírez-Machado (2003:03-04), su bajo estatus social. En definitiva, el trabajo doméstico se percibe como una ocupación que aglutina a aquellos seres humanos con dificultades para encontrar otro empleo o aquellos con una limitada –o ninguna- preparación. Todo ello refuerza la situación de sumisión que es particularmente obvia en el caso de los trabajadores migrantes. Las consideraciones que preceden permiten afirmar que rasgos de la identidad como la clase, la raza o el género y elementos psicológicos – la familiaridad y el estigma- y económicos refuerzan la vulnerabilidad de estos trabajadores. Además, el predominio femenino en esta modalidad de empleo incrementa la propensión de las trabajadoras a la precariedad.

Así, el trabajo doméstico representa una de las manifestaciones más evidentes del trabajo precario. Para Lexartza y Grau (2010:40-41), las tres dimensiones que caracterizan la precariedad laboral -inestabilidad laboral, insuficiencia laboral e inseguridad laboral⁸¹⁰ - están presentes en este tipo de empleo, impactando en las paupérrimas condiciones de empleo de quienes desempeñan esta labor que, en muchos casos, están legalizadas. En este sentido, la discriminación laboral de estas trabajadoras comienza con las propias normas laborales y los Códigos de Trabajo que, lejos de plantear medidas protectoras, legitiman prácticas precarias. Por ejemplo, algunos de estos códigos se refieren a esta ocupación como “servicio doméstico”, lo que le imprime el carácter de una relación de servidumbre más que laboral. También es común que la normativa en la materia separe a los trabajadores domésticos del resto de trabajadores, privándolos de sus derechos⁸¹¹. Las normas protectoras que obligan a realizar contratos escritos que garanticen la estabilidad laboral de trabajadoras y trabajadores no se aplican -por lo general- al trabajo doméstico, despojándolos de un documento probatorio sobre

⁸¹⁰ Las autoras, Lexartza y Grau (2010:06), enfocan en su estudio tres dimensiones de la precariedad laboral. La primera de estas dimensiones es la inestabilidad laboral que se refiere a la ausencia de un trabajo por tiempo indefinido. La segunda, es la insuficiencia laboral, entendida como la carencia de ingresos suficientes o de tiempo de trabajo. Por último, la inseguridad laboral, se refiere a la ausencia de cobertura de la seguridad social y de libertad de organización para la defensa de los derechos laborales.

⁸¹¹ En el Reino Unido, por ejemplo, la precariedad de los trabajadores domésticos ha estado históricamente inserta en las normas. Estos trabajadores conformaban la categoría de “sirvientes o criados”, que constituyó el grupo más numeroso de trabajadores durante el siglo XIX e inicios del siglo XX. Sin embargo, esta categoría fue excluida de la legislación laboral en razón de la relación personal que estos trabajadores tenían con sus amos y sus invitados. De allí que, actualmente, los trabajadores domésticos del Reino Unido estén excluidos de la regulación del tiempo de trabajo -Regulación No. 19 de las “*Working Time Regulations*”-, se encuentren también fuera del ámbito de la legislación sobre seguridad y salud -Sección 51 de la “*Health and Safety at Work Act*” de 1974- y que además sea legal que, cuando reciban alojamiento, se les otorgue una remuneración inferior al salario mínimo establecido (Regulaciones 36 y 37 de las “*Minimum Wage Regulations*” de 1999). De hecho, cuando son tratados como miembros de la familia los trabajadores domésticos están exentos de la aplicación de la “*Minimum Wage Act*”, encargada de fijar dicho salario (Regulaciones 2(2) y 2(3)). De este modo, el principio de igualdad de oportunidades y trato es irrelevante para estos trabajadores, pues las normas del sector, su estructura y cultura -incluida la legislación laboral- los coloca en una posición de evidente desventaja (Albin y Mantouvalou, 2012:4-5).

su situación y condiciones laborales. No sorprende, por lo tanto, que los trabajadores domésticos se vean obligados a asumir responsabilidades no acordadas inicialmente y que la ausencia de un contrato escrito dificulte la exigencia de sus derechos. En definitiva, como sostienen Albin y Mantouvalou (2012:5), el modo en que la legislación laboral contempla a los trabajadores domésticos contribuye a su precariedad.

Esta precariedad deriva también de lo que Lexartza y Grau (2010:41) denominan “insuficiencia laboral” y que se refleja, por un lado, en una remuneración insuficiente y, por el otro, en las peculiaridades de la jornada de trabajo. Por lo que se refiere a la remuneración, los datos de la Organización Internacional del Trabajo (2011c:01-02) revelan que los salarios de las trabajadoras domésticas se encuentran entre los más bajos de la escala salarial. De hecho, estos datos sugieren que los trabajadores domésticos ganan generalmente menos de la mitad del salario promedio y, en algunos casos, no supera el 20% del mismo. Estos niveles de remuneración obedecen a la interrelación de varios elementos. Uno de ellos es el bajo grado de educación que, habitualmente, tienen los trabajadores domésticos. La subvaloración de este tipo de trabajo, la discriminación salarial y el limitado poder de negociación de estos trabajadores completan la lista. La subvaloración está relacionada con la errónea percepción que se tiene del trabajo doméstico, a menudo caracterizado como “improductivo”, al no generar beneficios económicos directos a los empleadores. En este sentido, se percibe como carente de valor y al margen del mercado laboral. Desde una perspectiva de género, la discriminación salarial también constituye un elemento explicativo central de la baja remuneración de los trabajadores domésticos. En muchos casos, el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor del Convenio 100 de la OIT no se aplica a esta modalidad de empleo. Es común, asimismo, que esta discriminación salarial se vea agudizada por otras formas de discriminación y que las empleadas domésticas sufran las desventajas de la discriminación múltiple. Su origen étnico o su nacionalidad pueden determinar el nivel de remuneración, sin que el empleador tenga en cuenta que esta ha de ser establecida con independencia no sólo de dicho origen y nacionalidad, sino también de la raza, el color, la religión, la opinión política, el origen social o el género. Por el contrario, tal determinación debe fundamentarse únicamente en el trabajo realizado, las habilidades, el esfuerzo, la responsabilidad y la situación del trabajador. Otro factor que contribuye a la escasa remuneración de los trabajadores domésticos es la admisión del pago en especie (Lexartza y Grau, 2010:43).

La remuneración de los trabajadores domésticos es un asunto especialmente grave, pues, como se apuntó, mayoritariamente no reciben ni el salario mínimo. En tal sentido, debe

notarse que, por lo general, estos trabajadores no están protegidos por la normativa relativa a tales salarios. En este sentido, los datos de la OIT (2011f:03) señalan que poco más de la mitad de los trabajadores domésticos tienen derecho al mismo salario mínimo general aplicable a otros trabajadores. En contraste, 2,9 millones de trabajadores domésticos -5,5 % del total- tienen un salario base por debajo del nivel general y 22,3 millones de trabajadores domésticos -42,5% del total- no disfrutan de ningún tipo de protección del salario y no tienen ningún salario mínimo estipulado. Estas deficiencias de la cobertura obedecen mayormente a la exclusión de esta categoría de las leyes sobre salario mínimo pues solo 0,8 millones de trabajadores domésticos viven en países que desarrollan normas a este respecto, mientras que 21,5 millones se encuentran excluidos de la cobertura de cualquier regulación en materia de salario mínimo aunque éstas existan para otros trabajadores. Por ejemplo, la abrumadora mayoría de los trabajadores domésticos en Asia y Oriente Medio no está protegida.

La “insuficiencia laboral” también se refleja -como se adelantó- en las características de la jornada laboral. La parcialidad y la sobre-jornada son, como sostienen Lexartza y Grau (2010:43), sus elementos distintivos. Así, muchas trabajadoras domésticas laboran unas pocas horas en diferentes casas. La baja remuneración por hora y el tiempo requerido para los traslados, entre otros factores, inciden en que estas trabajadoras no alcancen el número de horas necesarias para un salario mínimo completo. En los supuestos en los que se completa la jornada laboral en un mismo domicilio esta se extiende -por lo general- a un período superior a las doce horas, lo que excede ampliamente la normativa referente a la jornada máxima de 8 horas. En la mayor parte de los casos, la regulación sobre las horas de trabajo no cubre a los trabajadores domésticos. En algunos países, tal regulación se limita a determinar el tiempo de descanso, en lugar de la jornada máxima. En definitiva, las trabajadoras domésticas reciben generalmente salarios bajos por un notable número de horas trabajadas.

Así, es importante que la regulación del tiempo de trabajo establezca, como señala la OIT (2011f:04), el límite semanal de horas de trabajo. Sin embargo, para 29,7 millones de trabajadores domésticos (56,6%) no existe tal límite, una situación que es grave en “Asia” y “Oriente Medio”, donde más del 95% de los trabajadores domésticos no tienen fijado ningún límite horario. No extraña, en consecuencia, que se expongan a jornadas de trabajo extremadamente largas, sobre todo los trabajadores alojados en el domicilio del empleador, de quienes se espera -en la mayor parte de los casos- una disponibilidad continua. Igual que ocurre con las normas del salario mínimo, la casi nula protección respecto a la fijación de un máximo de horas de jornada semanal se debe fundamentalmente a la exclusión de los trabajadores domésticos de los estándares nacionales existentes (28,2 millones de trabajadores). En la

regulación del tiempo de trabajo también es importante que se fijen periodos de descanso semanales, garantizando que los trabajadores disfruten como mínimo de un día libre a la semana. En este sentido, los datos de la OIT (2011f:04) muestran que 25,7 millones de empleados en hogares privados tienen derecho a un período de descanso que, como se indicó, debe abarcar 24 horas consecutivas. Este grupo está protegido en los mismos términos que otros trabajadores asalariados. Con todo, el 44,8 % de los trabajadores domésticos -23,6 millones- no tienen, de acuerdo con los ordenamientos internos, derecho a un descanso semanal. En “Asia” y “Oriente Medio”, menos del 5 % de estos trabajadores disfrutan de un día de descanso semanal. A este respecto, la protección es mayor en “los países avanzados” y “América Latina y el Caribe”, mientras varía significativamente en “África” y “Europa Central y del Este y los Países CEI”.

La parcialidad también contribuye a la inseguridad laboral de estas trabajadoras. En este sentido, Lexartza y Grau (2010:43) advierten de que trabajar unas pocas horas para diferentes patronos dificulta, en gran medida, la estabilidad y la seguridad de los trabajadores domésticos. Los regímenes de Seguridad Social suelen establecer mínimos de cotización a partir de tiempos completos. Es decir, se debe cotizar sobre el monto total de un salario mínimo, independientemente del salario real recibido. Para quienes trabajan tan solo unas horas, el monto de cotización puede llegar a superar el salario efectivamente recibido. Además, si bien en algunos países se establece la posibilidad de que se sumen las cotizaciones de diferentes empleadores, la práctica muestra la escasa viabilidad de esta opción, al traspasar la responsabilidad de coordinación de los pagos al trabajador. También ha de tenerse en cuenta la situación de muchas de estas trabajadoras que, como migrantes, proyectan regresar a sus países de origen. La naturaleza informal de este tipo de ocupación, así como la falta generalizada de convenios bilaterales en la materia, acrecientan las posibilidades de que pierdan derechos laborales tan importantes como la pensión.

La licencia de maternidad es otro derecho escasamente reconocido a estas trabajadoras. Al respecto, la OIT (2011f:06) estima que las trabajadoras cubiertas por algún tipo de regulación interna sobre la licencia de maternidad no alcanza los dos tercios. De estas, aproximadamente 27,6 millones -el 63,3% del total- tienen derecho a períodos de licencia de igual duración que el resto de las trabajadoras. Sin embargo, 300 mil -el 0,7 % del total- disfrutan de períodos de licencia de menor duración y 15,6 millones -el 35,9% del total- no disfrutan del derecho a licencia por maternidad. La mayor parte de estas trabajadoras desprotegidas, 13,3 millones, se localizan en Asia y 1,3 millones en Oriente Medio. En general,

esta falta de cobertura obedece a su exclusión de las disposiciones que en el ordenamiento interno establecen el derecho a licencia por maternidad.

Los Estados han de superar estas deficiencias y, en línea con el Convenio 183, dar cobertura a todas las mujeres empleadas, incluidas aquellas en modalidades atípicas de empleo dependiente. Extender esta protección es un elemento fundamental para garantizarles el trabajo decente. Además, la licencia por maternidad ha de completarse con las correspondientes prestaciones monetarias, debido a que solo así -como se explicó- se habilitará a las trabajadoras a suspender sus labores productivas mientras dure la licencia. Sin estas prestaciones, la licencia por maternidad prácticamente pierde su efecto práctico, sobre todo en hogares de bajos ingresos y en los que el salario de la trabajadora puede ser la única o principal fuente de subsistencia, como suele ocurrir en el caso de los trabajadores domésticos. No obstante, los datos de la OIT (2011f:07) señalan que 17,3 millones de mujeres empleadas en hogares privados (39,6%) no tienen derecho a percibir prestaciones monetarias durante la licencia por maternidad. En su mayor parte, estas trabajadoras domésticas se ubican en Asia y Oriente Medio -13,3 millones y 1,3 millones, respectivamente- y su desprotección es resultado de su exclusión de la normativa sobre prestaciones monetarias por maternidad. En las regiones de “América Latina” y “África”, así como en los “países avanzados”, es relativamente común el pago de prestaciones por maternidad a estas trabajadoras. Ello explica que aproximadamente el 60% de las trabajadoras domésticas del mundo (cerca de 25,4 millones) se les garantice el pago de estos beneficios, en los mismos términos que al resto de las trabajadoras.

Las consideraciones que preceden permiten afirmar que los trabajadores domésticos padecen un notable déficit de protección. Más de la mitad de estos trabajadores -el 56%- desempeñan sus labores sin una normativa que determine los límites máximos de su jornada semanal, mientras al 45% no se les reconoce el derecho a un día de descanso semanal y más de un tercio de las trabajadoras domésticas -un 36%- no disfrutan del derecho a la licencia por maternidad. Estos datos reflejan la vulnerabilidad de esta categoría laboral que, conformada sobre todo por mujeres y niñas, están generalmente al margen del empleo formal. Así, aunque el trabajo doméstico es una rama vital en la economía actual, su regulación sigue presentando múltiples desafíos, siendo de particular relevancia su exclusión de los ordenamientos laborales internos. Albin y Mantouvalou (2012:04) utilizan la expresión “precariedad legislativa” para subrayar la especial vulnerabilidad de los trabajadores domésticos que deriva de su exclusión de la normativa protectora y del bajo nivel de protección jurídica que reciben en comparación con otros trabajadores. Como se ha observado, los trabajadores domésticos están excluidos o se les concede una menor protección en la legislación reguladora del salario mínimo y del tiempo de

trabajo máximo, así como de la representación sindical y la inspección del trabajo. Adicionalmente, los patrones de migración tienen un impacto significativo en la vulnerabilidad de los trabajadores domésticos. En definitiva, queda mucho camino por recorrer ante la precariedad de quienes trabajan en los márgenes o al margen del ámbito de aplicación de la legislación laboral.

La Organización Internacional del Trabajo ofrece respuestas a estos desafíos, mediante la inclusión del conjunto de los trabajadores domésticos en dicha legislación. Así, la Conferencia Internacional del Trabajo adopta, en su 100ª Reunión, el “Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (C.189)”, al que acompaña una Recomendación 201. Esta adopción fue un hecho histórico, pues, por primera vez, los trabajadores domésticos -y sus especiales condiciones de trabajo- se reconocen de modo integral en un documento jurídico internacional como titulares de deberes y derechos (Albin y Mantouvalou, 2012:01). Así pues, el referido Convenio representa la transición de estos trabajadores desde la informalidad hacia el empleo formal.

7.2. La regulación del trabajo doméstico: antecedentes y proceso preparatorio

En el siglo XX, la Organización Internacional del Trabajo muestra cierto interés por la situación de los trabajadores domésticos y llega a reconocer su sujeción a notables abusos. Con todo, sus esfuerzos no se dirigieron a procurar su regulación, pues se consideraba que el progreso socioeconómico y la innovación tecnológica conducirían a su desaparición. La historia ha desmentido esta consideración. Muy al contrario, el número de trabajadores domésticos se ha incrementado significativamente, sobre todo en los últimos años. Este incremento no ha ido acompañado de un avance en su regulación, en la que los progresos han sido especialmente lentos.

El interés de la Organización Internacional del Trabajo por la situación de los trabajadores domésticos nos retrotrae a la década de 1930. En su 20ª Reunión, celebrada en 1936, la Conferencia Internacional del Trabajo debate el proyecto de *Convenio relativo a las vacaciones anuales pagadas*. El hecho de que su ámbito de aplicación excluyese a los trabajadores domésticos determinó que la Conferencia solicitase al Consejo de Administración

que, mediante una resolución⁸¹², incluyera el asunto de los trabajadores domésticos en una de sus siguientes reuniones. En el momento de votar dicha resolución, los empleadores mostraron su oposición a adoptar una normativa internacional sobre la situación de los trabajadores domésticos. Para el consejero técnico de los empleadores suizos -Sr. Charles Kuntschen- la disparidad de condiciones entre los Estados miembros de la organización hacía inviable la regulación internacional de las vacaciones y condiciones laborales de este grupo de trabajadores⁸¹³, una cuestión que, por lo demás, no consideraba de competencia internacional. La posición de este delegado reflejaba la percepción generalizada de que el trabajo doméstico no debía ser objeto del Derecho del trabajo, sino que quedaba circunscrito a la administración individual de los hogares y familias.

Respondiendo a la postura de los empleadores, intervino en el plenario el delegado de los trabajadores suizos, el Sr. Charles Schurch, que animó a la Conferencia a apoyar la adopción de la resolución, subrayando el carácter asalariado de los trabajadores domésticos y, por lo tanto, su derecho a la protección laboral. Con 70 votos a favor y 20 en contra, se aprueba la *Resolución relativa al personal del servicio doméstico*⁸¹⁴, en la que se solicita al Consejo de Administración el examen de otras condiciones de empleo de los trabajadores domésticos que pudiesen ser objeto de regulación internacional⁸¹⁵. Sin embargo, este asunto no vuelve a tratarse hasta que, en 1939, se celebra -en La Habana- la Conferencia regional de la OIT en las Américas. A la sazón, se aprueba la *Resolución sobre la protección de las mujeres empleadas en servicio doméstico y la agricultura*, en la que se reconoce que “el trabajo de las mujeres ocupadas en el servicio doméstico” debía ser “reglamentado por una legislación social adecuada” que incluyera normas sobre salarios, duración de la jornada y otras condiciones de trabajo⁸¹⁶.

No sólo durante la década de los treinta, sino también en el decenio de los cuarenta, el trabajo doméstico es objeto de consideración en el ámbito nacional. Para ese momento, el

⁸¹² Esta resolución reconoce que los trabajadores domésticos llevan a cabo “jornadas de trabajo particularmente largas y, por tanto, tienen especial necesidad de vacaciones pagadas anuales” (Proyecto de Resolución relativa al servicio doméstico, Actas de la 20ª Reunión de la CIT, 1936. Pág.364).

⁸¹³ Actas de la 20ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1936. Pág.426.

⁸¹⁴ *Ibidem* Pág.426.

⁸¹⁵ Así, la Resolución de 1936 expresamente solicita al Consejo de Administración que incluya a “la cuestión de las vacaciones pagadas del personal del servicio doméstico en el orden del día de una de las próximas reuniones de la Conferencia”. Además, insta al Consejo a examinar cualesquiera otras condiciones de trabajo en el servicio doméstico que puedan ser objeto de una reglamentación internacional (Proyecto de Resolución relativa al servicio doméstico, Actas de la 20ª Reunión de la CIT, 1936, Pág.364).

⁸¹⁶ OIT, Actas de las sesiones, Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, La Habana (Cuba), 21 de noviembre a 2 de diciembre de 1939, OIT, Montreal, 1941, pág. 235.

descenso de mano de obra en este tipo de trabajo impulsó a algunos Estados a llevar a cabo estudios al respecto (Blackett, 2011:07). Los resultados evidenciaban que, ante la escasez de mano de obra, un gran número de países industrializados habían preferido promover regímenes especiales de migración que fomentaran la llegada de mujeres que realizaran este trabajo a mejorar las condiciones del trabajo doméstico para incentivar a sus nacionales a optar por estos puestos. Sin embargo, durante la depresión, el incremento del desempleo femenino en ciertos sectores condujo a restringir la migración laboral, con el objeto de acrecentar las oportunidades de sus nacionales en el trabajo doméstico. Con todo, estos esfuerzos fueron infructuosos. Las mujeres se resistieron a dicho trabajo, fundamentalmente, por el estatus social opresivo que implicaba. La trabajadora se transformaba en un sirviente que subordinaba su privacidad y autonomía al control de los “amos” o “señores” -“señoras”, de hecho- del hogar. No obstante, las autoridades nacionales confiaban en que una regulación del trabajo doméstico que mejorara sus condiciones incentivaría la participación de las mujeres en esta modalidad de empleos.

En este contexto, se solicitó a la OIT el reconocimiento de los trabajadores domésticos. En respuesta, la OIT que se encontraba en su sede temporal durante la guerra -la Universidad canadiense de McGill- adopta la *Resolución referente a las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos*. Propuesta por un delegado de los trabajadores del Reino Unido, se aprueba el 30 de junio de 1948⁸¹⁷. En dicha Resolución, la CIT subraya la urgente necesidad de discutir “este importante tema” y, en este sentido, invita al Consejo de Administración a considerar la inclusión de la situación jurídica y las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos en el orden del día de una de sus próximas reuniones, preferentemente en la de 1950⁸¹⁸. Sin embargo, para el Consejo de Administración era prematuro discutir esta cuestión en la CIT, al entender necesario profundizar en la investigación y recabar información al respecto⁸¹⁹. A pesar del aplazamiento, el Consejo admitió que, en general, esta ocupación ofrecía condiciones laborales poco adecuadas para unos trabajadores que en su mayoría eran niñas y mujeres jóvenes, denunciando su exposición al aislamiento, la limitación de los períodos de descanso, los bajos salarios, así como sus desfavorables condiciones de vida y escasas garantías, en comparación con otras modalidades de empleo. Además, el Consejo de Administración reconoció que la normativa internacional existente⁸²⁰ era fragmentaria e

⁸¹⁷ Actas de la 31ª Conferencia Internacional del Trabajo, 1948. Apéndice XVIII: Resoluciones adoptadas por la Conferencia, San Francisco. Pág. 529.

⁸¹⁸ Actas de la 30ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1948. Apéndice XVIII, Pág. 529.

⁸¹⁹ Minutas de la 112.a reunión del Consejo de Administración, 1950, Pág. 25.

⁸²⁰ Para ese momento los trabajadores domésticos se encontraban cubiertos por convenios sobre la edad mínima de admisión al empleo, el convenio sobre el examen médico para determinar la aptitud de los jóvenes para el empleo y por algunos convenios sobre seguridad social. Sin embargo eran excluidos de la cobertura de las normas que

ilógica⁸²¹. Consecuentemente, decidió convocar una reunión de expertos para tratar aspectos del trabajo doméstico como la situación y condiciones de empleo, los contratos, la formación profesional y titulación, la organización de los servicios de ayuda doméstica, la seguridad social y las condiciones de vida de estos trabajadores⁸²².

Esta reunión de expertos se celebró en Ginebra en 1951 y se saldó con la elaboración de un informe que recomendaba la adopción de una normativa que tuviera presente la naturaleza *suis generis* de la relación entre el empleado y el empleador que, inserta en un marco de una absoluta intimidad, confería un carácter especial a las obligaciones reciprocas que generaba. Los expertos coincidían en otorgar a dicha normativa la flexibilidad necesaria para que, de mutuo acuerdo, empleados y empleadores adaptaran las normas a su situación. El informe recomendaba también la conveniencia de contar con medidas de protección que permitieran a los trabajadores domésticos disfrutar de condiciones de trabajo equivalentes a las de los demás trabajadores, evitando su discriminación y exhortaba al Consejo de Administración a tomar las medidas necesarias para proceder a la adopción de la referida normativa. Los expertos aconsejaron que se llevara a cabo una conferencia técnica preparatoria, de carácter tripartito, que precediera a la discusión en la CIT. Aunque el Consejo de Administración autorizó al Director General a comunicar a los gobiernos estas conclusiones, quedaron en el vacío (D'Souza, 2010:47).

El asunto resurgió en 1964, año en el que la Segunda Conferencia Regional Africana de la OIT -celebrada en Addis Abeba- adopta la “Resolución sobre las condiciones de trabajo de los empleados del servicio doméstico”. Esta Resolución solicita al Consejo de Administración desarrollar estudios e investigaciones sobre los problemas del personal del servicio doméstico, con miras a mejorar sus condiciones de vida y laborales⁸²³. Al año siguiente, la 49ª Reunión de la CIT insistió nuevamente sobre el tema y aprobó la “Resolución sobre las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos”⁸²⁴, subrayando la “necesidad urgente” de regular el trabajo doméstico, lo que se consideraba “esencial” para “la justicia social” de estos

preveían la indemnización por accidentes del trabajo (accidentes), o de la Convención para la protección de la maternidad, el trabajo nocturno (mujeres) y no eran cubiertos por ningún convenio que tratase lo relativo a las horas de trabajo, o el descanso semanal o las vacaciones remuneradas (Minutas de la 112.a Reunión del Consejo de Administración, Apéndice VII, Pág.127).

⁸²¹ Minutas de la 112.a Reunión del Consejo de Administración, 1950. Apéndice VII, Pág.127.

⁸²² *Ibidem* pág. 83

⁸²³ Actas de la 49ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1965. Apéndice XII, pág. 705.

⁸²⁴ “Resolución sobre las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos” (Actas, 49.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1965. Apéndice XII: Resoluciones adoptadas por la Conferencia, pág. 705)

trabajadores⁸²⁵. En esta Resolución, la CIT invita al Consejo de Administración a promover nuevos estudios e investigaciones sobre los problemas de los trabajadores domésticos, prestando especial atención a aquellos vinculados con las mujeres ocupadas en este sector. Con tal fin, sugiere que se solicite a los gobiernos la elaboración de informes sobre las disposiciones legales existentes al respecto en el ámbito interno. La Resolución apunta también a la convocatoria de una segunda reunión de expertos que estudiase la posibilidad de formular un contrato modelo o un código de principios rectores para proteger al personal del servicio doméstico. Finalmente, insta al Consejo de Administración a considerar la inclusión de las condiciones de empleo de dicho personal en la agenda de una próxima reunión de la CIT, con miras a la adopción de un instrumento internacional en la materia.

De este conjunto de actuaciones, solo se llevaron a la práctica las relativas a la elaboración de estudios y la solicitud de informes a los Estados miembros. En 1967, se procede al envío de los cuestionarios para examinar la situación de los trabajadores domésticos. Las respuestas de 68 gobiernos sirvieron para que, en 1970, la organización publicase el primer estudio sobre la condición de los trabajadores domésticos en el mundo⁸²⁶. Los datos del informe revelan que, en su mayoría, estos trabajadores estaban desprovistos de protección jurídica y social, eran víctimas de explotación y que su bienestar y sus intereses legítimos habían sido históricamente relegados al olvido (Beckett, 2011:07). En síntesis, este documento retrataba a los trabajadores domésticos como un colectivo sobrecargado de trabajo, mal remunerado y desprotegido. Además, para aquellos trabajadores que no tenían un empleo declarado la situación era más grave, conformando una de las categorías laborales menos protegidas. El informe revela también la ardua realidad de los niños y menores de edad empleados en estas labores, aún más propensos a la explotación y el maltrato. Finalmente, califica como inadmisible la omisión de los problemas de los trabajadores domésticos en la política social, permitiendo que este colectivo permaneciera desatendido, e insta a la opinión pública a prestar más atención al respecto (D'Souza, 2010:44).

La Organización Internacional del Trabajo mantuvo su interés por seguir profundizando en este tema pero, hasta 2003, no se emprendió ninguna otra acción. A la sazón, el “Programa sobre las Condiciones de Trabajo y Empleo” (TRAVAIL) publicó un estudio comparativo⁸²⁷ de

⁸²⁵ *Ídem.*

⁸²⁶ OIT (1970) “Situación y condiciones de empleo de los trabajadores domésticos en los hogares privados: Estudio de la OIT”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 82, núm. 4, págs. 433-444.

⁸²⁷ Este informe, publicado en enero de 2003, se titula: “Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective” *Conditions of Work and Employment Series No. 7*. Autor: José María Ramírez-Machado Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

la legislación de 67 países, de los cuales 19 habían promulgado leyes específicas sobre el trabajo doméstico y 9 lo excluían expresamente de su normativa laboral. Este estudio analiza el significado del trabajo doméstico en los ordenamientos internos y la configuración de las condiciones de trabajo, evaluando también su eficacia en términos de implementación. La publicación de este estudio impulsó -como señala D'Souza (2010:60)- la adopción de leyes específicas sobre la materia en varios países.

Los flujos migratorios que han caracterizado a la sociedad internacional desde los inicios del presente siglo acrecentaron la necesidad de proteger a los trabajadores domésticos migrantes. Consecuentemente, la OIT adoptó, en 2005, el “Marco Multilateral para los Trabajadores Migrantes”, en el que se incluyen dos directrices para otorgar una protección especial a dichos trabajadores. En primer lugar la directriz 9.8 solicita la adopción de “medidas para garantizar que la legislación laboral y social se aplique a todos los trabajadores y las trabajadoras migrantes, incluidos los ocupados en el servicio doméstico y otros grupos vulnerables...” (OIT, 2007:20). En segundo lugar, la directriz 11.2 requiere también la adopción de “medidas encaminadas a detectar e identificar prácticas abusivas contra los trabajadores migrantes”, incluyendo entre tales prácticas “el acoso o la violencia físicos o sexuales, la restricción de la libertad de movimiento, la servidumbre por deudas, el trabajo forzoso, las retenciones indebidas o el pago insuficiente o con retraso de los salarios y otras prestaciones, la retención del pasaporte o los documentos de identidad o de viaje y la amenaza de denuncia a las autoridades”, prestando especial atención a “los sectores que se encuentran fuera de los canales habituales de reglamentación y protección, como el servicio doméstico” (OIT, 2007:23). A pesar de su carácter no vinculante, este instrumento destaca por reconocer la grave situación que padecen los trabajadores domésticos migrantes.

En este contexto, debe notarse que, por lo general, los instrumentos internacionales son aplicables a los trabajadores domésticos, como la organización (OIT, 2009e:19) ha reiterado en sucesivas ocasiones, su exclusión del ámbito de aplicación de un convenio o una recomendación solo se materializa cuando estos instrumentos lo dispongan expresamente. En caso contrario, los trabajadores domésticos son partícipes de la protección laboral que ofrezcan. En la práctica, la normativa internacional no excluye expresamente -como se ha visto- a esta categoría de trabajadores, pero incluye “cláusulas de flexibilidad” que permiten a los Estados delimitar el ámbito de aplicación de las normas, dejando al margen a los trabajadores domésticos.

Este conjunto de factores acrecentó el interés por la materialización de una normativa internacional sobre los trabajadores domésticos. Incluso, los órganos de supervisión y control de

la Organización Internacional del Trabajo -sobre todo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones- solicitaron reiteradamente a la organización que extendiera la protección laboral a dichos trabajadores, adaptándola a sus especificidades. Así, algunas de las observaciones y solicitudes directas, formuladas por la CEACR y la Comisión de la Aplicación de Normas de la Conferencia, abordan la situación de los trabajadores domésticos e insisten en su regulación. De hecho, entre 2002 y 2007, estas comisiones formularon 207 solicitudes en las que se examinan los problemas de los trabajadores domésticos y se exhorta a los Estados a adoptar medidas concretas para su protección (D'Souza, 2010:50). Las solicitudes de asistencia técnica con el objetivo de reformar la normativa laboral en la materia también se multiplican⁸²⁸. Finalmente, las organizaciones sindicales internacionales más representativas -la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Federación Sindical Mundial (FSM) y, en particular, la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA), la Internacional de Servicios Públicos⁸²⁹ (ISP) y el Sindicato Suizo Interprofesional (UNIA)- demandaron la adopción de un instrumento internacional que, en forma de convenio o de recomendación, proporcionara estándares mínimos de protección para los trabajadores domésticos.

La respuesta a estas peticiones se produjo en marzo de 2008, momento en el que el Consejo de Administración de la OIT inscribe el trabajo doméstico en la agenda de la reunión que la CIT celebraría en 2010, con el objeto de adoptar un instrumento internacional, siguiendo el procedimiento de doble discusión. La Oficina Internacional del Trabajo -de conformidad con el artículo 39 del Reglamento de la CIT- comienza a preparar los debates, elaborando un informe preliminar que sirviera de base para la primera discusión⁸³⁰. En este informe relata los antecedentes que llevaron al Consejo de Administración a considerar la pertinencia de una

⁸²⁸ Entre las múltiples solicitudes recibidas por la organización para brindar asistencia técnica, vale la pena mencionar el caso de Suráfrica que inició una profunda reforma laboral al emerger del apartheid político. Uno de los principales problemas que debió afrontar este país en ese momento fue el gran número de mujeres de color dedicadas al trabajo doméstico. Para brindar la asistencia técnica requerida la OIT, en 1993, le encargó a la Oficina que elaborara un estudio acerca de las normas internacionales del trabajo aplicables a estas trabajadoras. Este estudio fue posteriormente revisado, actualizado y publicado en 1998 bajo el título *"Making Domestic Work Visible: The Case for Specific Regulation"* en Labour Law and Labour Relations Programme. Working Paper No. 2. Ginebra, OIT (Blackett, 2011:09).

⁸²⁹ La Internacional de Servicios Públicos (ISP) es una federación sindical internacional que, fundada en 1907, aglutina organizaciones representativas de los trabajadores en servicios públicos. Reconocida oficialmente por la Organización Internacional del Trabajo, tiene estatuto de observador ante la UNESCO, la CES y la CNUCED. La ISP colabora también estrechamente con la Confederación internacional de organizaciones sindicales libres (CIOSL). Alrededor de 600 sindicatos del sector público de 140 países están afiliados a la ISP. En total, representa a más de 20 millones de trabajadores y trabajadoras (Fuente: Sitio oficial de la ISP: <http://www.psi-ca.org/acercade.html> - última consulta 18 de Junio de 2014).

⁸³⁰ Los funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo contactaron a la referida autora -Blackett, (2011:09)- y le solicitaron la redacción de un informe acerca de la legislación y la práctica en el trabajo doméstico y su cuestionario adjunto. El informe se tituló: "Trabajo decente para los trabajadores domésticos" (Informe IV(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión 2010 (Ginebra).

regulación y examina la legislación y la práctica existente en diferentes países. Se adjunta a este informe un cuestionario para recabar información sobre la posición de los gobiernos frente a dicha pertinencia. Ambos documentos se enviaron a los Estados miembros para que hicieran llegar sus respuestas antes del 30 de agosto de 2009. Los datos obtenidos permitieron esbozar un escenario fidedigno de la situación de los trabajadores domésticos, proporcionando información sobre su número y la protección jurídica existente. Además, el informe evidencia algunas de las lagunas o deficiencias de dicha protección, cuya superación contribuiría a mejorar situación de estos trabajadores. Por lo que se refiere a la legislación vigente, se revisa la normativa de 72 Estados miembros -el 80 % de la población mundial-, examinándose los aspectos relativos a su formulación y aplicación. Mientras el informe reconoce las marcadas brechas entre los derechos previstos y los disfrutados, muestra la presencia de marcos regulatorios del trabajo doméstico no solo en los Estados del Norte, sino también del Sur, que, además, promovían la igualdad en algunos aspectos de las relaciones laborales. Una percepción más optimista de la inicialmente esperada se constata en Francia⁸³¹, Uruguay⁸³², Suráfrica⁸³³ o Hong Kong⁸³⁴. Con todo, debe notarse que los Estados que contaban con marcos de regulación en la materia no siempre los aplicaban. En este orden de cosas, se consideraba indispensable educar a la opinión pública sobre la situación de los trabajadores domésticos y promover el activismo para su conocimiento y mejora. Asimismo, los estudios realizados ahondaron en distintos enfoques sobre los que sustentar la regulación de esta modalidad de empleo y en la necesidad de hacer realidad su aplicación en las distintas jurisdicciones nacionales.

Esta situación, aunada a las reiteradas solicitudes de asistencia técnica a la Oficina Internacional del Trabajo⁸³⁵, impulsaron a la OIT a iniciar el proceso de regulación de los

⁸³¹ Francia ha adoptado un convenio colectivo -negociado entre los sindicatos y las organizaciones de empleadores más representativas-, considerado legislativamente amplio y que da cobertura a la mano de obra nacional. Para profundizar más al respecto véase: “*Convention collective nationale no. 3180 sur les Employés du particulier employeur*”, 24 de Noviembre 1999, extendido el 2 de Marzo de 2000, JORF, 11 de Marzo de 2000 (Blackett, 2011:10).

⁸³² La experimentación con los mecanismos de fijación de los salarios había sido amplia en Uruguay. De hecho, se creó un Consejo de Salarios con carácter tripartito para negociar los salarios y otras condiciones laborales de los trabajadores del servicio doméstico. Esto imprimió un renovado impulso a la consolidación de las organizaciones representativas de estos colectivos (OIT, 2009e:92).

⁸³³ En Suráfrica se adoptó la “*Basic Conditions of Employment Act, No. 75 of 1997 Sectorial Determination 7: Domestic Work Sector, South Africa*,” Government Gazette, volume 446, no. 23732 (15 August 2002), South African Department of Labour (Blackett, 2011:10).

⁸³⁴ En Hong Kong las organizaciones de la sociedad civil han sido particularmente activas y comprometidas con la organización de iniciativas para mejorar los derechos de los trabajadores migrantes (Blackett, 2011:10).

⁸³⁵ Entre las solicitudes de asistencia técnica se incluían peticiones de algunos Estados miembros que habían sido reportados por abusos particularmente graves anteriormente. Esta, es una de las funciones más importantes de las observaciones de la CEACR, informar periódicamente a la Organización acerca de los avances o medidas que pretenden poner en práctica los Estados miembros que han incurrido en incumplimiento. En este sentido, la CEACR observó que, por ejemplo, el gobierno de Arabia Saudita estaba desarrollando un proyecto de norma para

trabajadores domésticos. La primera discusión sobre el tema se llevó a cabo en la 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 2010. Las conclusiones de esta discusión supusieron -como señaló entonces la representante del Secretario General, la Sra. M. Tomei⁸³⁶- un gran logro, habida cuenta de la complejidad de las cuestiones abordadas. Aunque el debate no siempre fue sosegado, los miembros de la Comisión demostraron su determinación en adoptar normas para mejorar las condiciones de vida y laborales de los trabajadores domésticos. Estas normas debían ser claras y flexibles, constituyendo orientaciones para que la actividad legislativa de los Estados deviniese en una protección efectiva de estos trabajadores. Un año después, en la 100ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se realiza una segunda discusión del tema y, el uno de junio de 2011, la Comisión de los Trabajadores Domésticos celebró su primera sesión. Integrada por 209 miembros (102 representantes gubernamentales, 35 representantes de los empleadores y 72 representantes de los trabajadores), esta Comisión se reunió en 18 ocasiones⁸³⁷. Durante los debates, una de las primeras voces que se alzó en apoyo de un instrumento internacional sobre trabajo doméstico fue la de Halimah Yacob, vicepresidenta del grupo de los trabajadores. Sus palabras, subrayaron la necesidad de adoptar normas vinculantes sobre las condiciones de trabajo decente para los trabajadores domésticos que orientaran la acción de gobiernos, empleadores y trabajadores. Además, destacaron que la sociedad tenía la responsabilidad de reconocer su aportación como trabajadores y su dignidad como seres humanos⁸³⁸.

La representante del Secretario General -la ya referida Sra. M. Tomei, Directora además del Programa sobre las condiciones de trabajo y empleo de la OIT- también intervino en los debates, resaltando el enorme interés suscitado por el trabajo doméstico entre los Estados miembros de la OIT y en otras ubicaciones. A este respecto, subrayó la notable aceptación del informe *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, preparado por la Oficina Internacional del Trabajo en 2009⁸³⁹ y de las conclusiones convenidas en 2010. Esta aceptación

la regulación del trabajo doméstico con la finalidad de proteger la dignidad de este colectivo (OIT: Informe de la CEAR, 2007, pág. 294.). Reformas legales también se estaban llevando a cabo en Angola con el objetivo de incluir a los trabajadores domésticos en el Código del Trabajo (CEACR: solicitud directa, Angola, Convenio núm. 111, 2008.). De manera similar, Jordania también insertó a estos trabajadores en el Código del Trabajo para que estén protegidos por su normativa y sus conflictos puedan ser resueltos por la jurisdicción pertinente (CEACR: solicitud directa, Jordania, Convenio No.111, 2008) (OIT, 2009e:115).

⁸³⁶ Actas de la 100ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2011. Pag:15/2-15/3.

⁸³⁷ *Ibidem*, Pag:15/2.

⁸³⁸ *Ibidem* , pág:15/3, párrafo 11.

⁸³⁹ Informe IV(1), 99.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2010 (Ginebra).

se reflejó en el significativo número de respuestas recibidas por la organización⁸⁴⁰, que mostraban un apoyo firme y generalizado a la adopción de un convenio, complementado por una recomendación. Aunque existían divergencias respecto al contenido del convenio, la mayor parte de los gobiernos se inclinaban por un texto limitado a las cuestiones esenciales. Con todo, el grupo de los empleadores -como lo hizo saber su vicepresidente, Paul MacKay- abogaba por una recomendación, al entender que un convenio generaría un escaso número de ratificaciones. No obstante, este grupo estaba dispuesto a aceptar la decisión acordada por la mayoría sobre el tipo de instrumento⁸⁴¹. Los Estados, por su parte, apoyaban de manera prácticamente unánime la adopción de un Convenio. Delegados como el húngaro -representante de la Unión Europea-, el francés -portavoz del grupo de Países Industrializados con Economías de Mercado (PIEM)- o el argentino -vocero del Grupo de Estados de Latinoamérica y el Caribe (GRULAC)- apoyaban el Convenio. En idéntico sentido se manifestaban los delegados de Sudáfrica -representante de los países africanos-, Australia -comisionado de los países de Asia y el Pacífico (ASPAG)- y los Emiratos Árabes Unidos, que intervenía en nombre de los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)⁸⁴².

Algunas organizaciones sindicales y grupos de defensa de los derechos de los trabajadores también participaron en los debates. Por ejemplo, la “Red Internacional de Trabajadores Domésticos”, la “Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines” (UITA), el “Human Rights Watch”, el “*Migrant Forum in Asia*” y “Juventud Obrera Cristiana Internacional” (JOCI) enviaron representantes que, sin voto, aportaron su punto de vista a la comisión⁸⁴³. Finalmente, el *Convenio sobre las trabajadoras y trabajadores Domésticos* se aprobó con 396 votos a favor, 16 en contra y 63 abstenciones. Su recomendación complementaria (R.201) fue aprobada por 434 votos a favor, 8 votos en contra y 42 abstenciones⁸⁴⁴. La adopción del Convenio refleja -como señalan Albin y Mantouvalou (2012:6)- la importancia que la organización confiere a la regulación del trabajo doméstico, pues la agenda del Trabajo Decente generó la tendencia a adoptar instrumentos de *soft law* para promover tal trabajo. Esta tendencia responde al interés de la Organización Internacional del Trabajo por elaborar una normativa más flexible y adaptar sus políticas a los cambios globales y la diversidad regional. Así, la adopción de nuevos convenios

⁸⁴⁰ De hecho, el elevado número de respuestas superó a las suscitadas por un documento de este tipo en 15 años (Actas de la 100ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2011. Pág:15/3, párrafo 9).

⁸⁴¹ *Ibidem*, pág:15/4, Párrafo 14.

⁸⁴² *Ibidem*, 15/4-15/6.

⁸⁴³ *Ibidem*, Pág.15/13-15/14.

⁸⁴⁴ *Ibidem*, Pág.30/7.

como lo fue en el pasado. En el siglo XXI solo se han aprobado ocho, siendo el más reciente el “Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos”.

En definitiva, esta nueva normativa confiere a las trabajadoras y los trabajadores domésticos idénticos derechos que los garantizados al resto de los trabajadores. Como se verá más adelante, el Convenio regula -entre otras cuestiones- el número horas de trabajo razonables, un descanso semanal mínimo de 24 horas, los límites a la remuneración en especie, libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva. De este modo, protege a un conjunto aproximado de 53 millones de trabajadoras y trabajadores, cifra que, dada la invisibilidad e informalidad de esta modalidad de empleo, podría alcanzar la cifra de 100 millones. Aproximadamente el 83% de estos trabajadores son mujeres o niñas, muchas de ellas migrantes y, por lo tanto, expuestas a una doble vulnerabilidad⁸⁴⁵.

7.3. El Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (C.189) y su recomendación complementaria (R.201)

La regulación adoptada por la Organización internacional del Trabajo en materia de trabajo doméstico tiene como objetivo proteger a quienes se desempeñan en este tipo de ocupaciones, mejorando –como se avanzó- no sólo sus condiciones laborales, sino también de vida. Su principal aportación es reconocer, por primera vez, que los empleados domésticos son verdaderos trabajadores, con el mismo derecho que el resto de categorías laborales a una protección mínima.

El Convenio 189 reconoce en su preámbulo que el trabajo doméstico es una ocupación subvalorada que, realizada principalmente por mujeres, tiene una importante dimensión de género. Además, subraya la alta concentración de trabajadores migrantes en este colectivo⁸⁴⁶. De acuerdo con ello, no sorprende que este colectivo sea particularmente vulnerable a la discriminación respecto a las condiciones laborales, así como a otros abusos de derechos

⁸⁴⁵ Uno de los numerosos ejemplos de la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes se observa, por ejemplo, en Kuwait donde Humans Right Watch (2013:14) observó que las embajadas de aquellos países de donde habitualmente provienen los trabajadores migrantes recibieron, en 2009, más de 10.000 denuncias de trabajadores del hogar vinculadas con la falta de pago de salarios, jornadas laborales excesivas y abuso físico, sexual y psicológico.

⁸⁴⁶ El preámbulo del Convenio 189 expresamente señala que “el trabajo doméstico sigue siendo infravalorado e invisible y que lo realizan principalmente las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas, y son particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos” (Párrafo 4 del Preámbulo del Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, adoptado en la 100ª Reunión de la CIT, 2011).

humanos⁸⁴⁷. Esta peculiaridad explica que el Convenio asuma un enfoque de derechos humanos realmente innovador. Así el referido preámbulo se refiere a instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Este enfoque se refleja también, como se verá más adelante, en su articulado.

En el literal a, del artículo 1, del Convenio 189 se define el trabajo doméstico como “el realizado en un hogar u hogares o para los mismos”, mientras su literal b establece que dicho trabajo “designa a toda persona, de género femenino o género masculino, que realiza un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo”. El Convenio precisa también que no se considerará trabajador doméstico a las personas que lo realicen “únicamente de forma ocasional o esporádica” y, por lo tanto, no sea su “ocupación profesional” (art.1.c). En su art. 2 se delimita su ámbito de aplicación. Así, aunque en su numeral 1 se otorga cobertura a todos los trabajadores domésticos, su numeral 2 establece una “clausula de flexibilidad” que permite a los Estados -una vez consultadas las organizaciones de empleadores y trabajadores- excluir total o parcialmente de dicho ámbito tanto a categorías de trabajadores que disfruten de un tipo de protección equivalente, como a determinadas categorías de trabajadores que planteen problemas especiales, de carácter sustantivo. Con todo, su art.1.3 dispone que los Estados que hagan uso de esta clausula deberán indicar, en la primera memoria sobre la aplicación del Convenio, cualquier categoría que se haya excluido y exponer las razones de tal exclusión. Las memorias subsiguientes deberán especificar las medidas adoptadas para aplicar la norma a los trabajadores excluidos.

Una de las características del mencionado enfoque de derechos humanos es -como señalan Albin y Mantouvalou (2012:9)- su naturaleza universal. Estos derechos implican estándares normativos aplicables a todos los seres humanos por el hecho de serlos. El estatus de

⁸⁴⁷ Numerosas organizaciones e instituciones internacionales reconocen que los trabajadores domésticos son especialmente propensos a sufrir violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, la Corte Europea de Derechos Humanos emitió, en 2005, una sentencia innovadora (*Siliadin vs. Francia*, App No 73316/01, Sentencia del 26 de julio de 2005) donde el gobierno francés es sancionado por no adoptar normas que tipifiquen sanciones por condiciones de trabajo que se asemejen a la “Servidumbre, o el trabajo forzoso y obligatorio”. De este modo, dicha omisión es considerada por la Corte una violación del Art.4 de la Convención Europea de Derechos Humanos que prohíbe este tipo de trabajo. Esta sentencia tuvo un impacto significativo en todo el mundo y sirvió para crear conciencia sobre la difícil situación de los trabajadores domésticos. Además dio un nuevo impulso a las reformas en países como el Reino Unido, donde se adoptó una nueva legislación que penaliza la “esclavitud moderna” (“*Coroners and Justice Act*”, 2009). El principal logro de esta sentencia fue el reconocimiento de que la aplicación de la ley penal puede ser necesaria en circunstancias de abusos graves hacia los trabajadores domésticos (Albin y Mantouvalou, 2012:05).

migrante, el sexo o la clase social no les hace menos merecedores de ser titulares de cualquier derecho humano. La universalidad también caracteriza a los derechos laborales, en el sentido en que se percibe a todo trabajador -independientemente de su origen nacional, raza o género- como una entidad que debe ser protegida, debido a la tensión entre el trabajo y el capital. Debe notarse que esta universalidad es una noción normativa: no significa que todos los seres humanos estén protegidos, sino que *deberían* ser protegidos. Así las cosas, aunque el art. 2.1 aparenta respaldar el principio de universalidad, al establecer que el Convenio 189 "se aplica a todos los trabajadores domésticos", el art. 2.2 admite exclusiones. Esta situación se complica con las posibilidades de exclusión admitidas en el art. 2.3. Como se avanzó, tal posibilidad se extiende a "categorías limitadas de trabajadores respecto de las cuales se planteen problemas especiales de carácter sustantivo". Resulta sorprendente que, mientras una de las razones que impulsó la adopción del Convenio 189 fue la exclusión de los trabajadores domésticos de las normas laborales protectoras, este instrumento -con el objetivo específico de proteger a tales trabajadores- permita la exclusión de algunos de ellos. Así pues, puede afirmarse que esta "cláusula de flexibilidad" contradice el objetivo del Convenio, siendo incompatible con la naturaleza universal de los derechos humanos -incluidos los derechos laborales- que pretende proteger.

El art. 3 refleja el marcado enfoque de derechos humanos de esta norma. En tal sentido, exige a los Estados parte que adopten las medidas que permitan asegurar la promoción y protección efectivas de los derechos humanos de los trabajadores domésticos (art.3.1), así como aquellas que garanticen el respeto, la promoción y el disfrute de los principios y derechos laborales fundamentales. Respecto a estos últimos, el Convenio se refiere explícitamente a la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (art.3.2).

Para hacer efectiva esta disposición, brindando una tutela integral de los derechos humanos, el Convenio atiende a las necesidades de los trabajadores que puedan estar expuestos a riesgos adicionales. En este sentido, los Estados parte se comprometen a tomar medidas especiales para hacer frente a la particular vulnerabilidad de algunos trabajadores domésticos como los menores de 18 años, los residentes en el hogar en el que trabajan y los migrantes. Así, el Art.4 otorga una protección específica a los trabajadores jóvenes, esto es, a los menores de 18 años, con la edad mínima para acceder a esta modalidad de empleo. Consecuentemente, los Estados parte del Convenio han de fijar esta edad mínima que, compatible con las disposiciones

del *Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo* (C.138), adoptado en 1973 y el *Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación*” (C.182), de 1999, no podrá ser inferior a la establecida en la legislación nacional para los trabajadores en general (Art.4.1). Además, estos Estados han de asegurar que los niños que participan en el trabajo doméstico puedan concluir su escolaridad obligatoria, sobre todo en los casos en que, habiendo comenzado a trabajar a edad muy temprana, no lo hayan hecho. De este modo, el Convenio procura facilitar su educación y formación profesional (Art.4.2). Esta protección es especialmente notable, pues se estima que 11,5 millones de trabajadores domésticos son menores de 18 años⁸⁴⁸. La presencia de estos menores en las labores domésticas constituye un problema substancial: aunque en los últimos años su número se ha reducido en otras áreas, en dichas labores ha aumentado en un 9% entre 2008 y 2012⁸⁴⁹. Algunos empleadores contratan deliberadamente a niños para tareas domésticas, al percibir que su control es más sencillo y su remuneración puede ser baja. Dentro de este grupo, las niñas -provenientes a menudo de zonas rurales pobres- no solo afrontan la lejanía de su familia, sino también la reclusión en la vivienda de sus empleadores o el uso del teléfono. En definitiva, el establecimiento de esta edad mínima es especialmente importante, pues, por lo general, la legislación nacional relativa a la edad mínima para el empleo no se aplica a los trabajos en el servicio doméstico, lo que permite a los empleadores mantener situaciones como las descritas, sin ninguna consecuencia (Humans Right Watch, 2013: 14).

La protección de los trabajadores domésticos contra toda forma de abuso, acoso y violencia es objeto del art. 5 del Convenio, en el que se exhorta a los Estados parte a adoptar medidas para la consecución de este fin. Adicionalmente, el art.6 subraya el derecho de estos trabajadores a la privacidad, dirigiéndose especialmente a proteger a los trabajadores domésticos que residen en el hogar en el que trabajan. Así, los Estados parte han de asegurar que estos trabajadores disfruten de “condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente” y, en los supuestos en los que habitan en el hogar para el que trabajan, de “condiciones de vida decentes que respeten su privacidad”. Complementariamente, el art.9 busca garantizar que los trabajadores domésticos que residen en el domicilio de su empleador lo hagan por propia elección y, en este sentido, requiere a los Estados parte que implementen las medidas necesarias para que trabajadores y empleadores alcancen libremente acuerdos al respecto (art. 9.a). Siempre que los trabajadores se ubiquen en esta residencia, no deben estar obligados a permanecer en el hogar o a acompañar a sus miembros durante sus períodos de descanso diarios

⁸⁴⁸ OIT (2013) “Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil: Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012”. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Pág. 7.

⁸⁴⁹ *Ibidem.* pág. 8.

y semanales o en las vacaciones anuales (art.9.b). Estas disposiciones reflejan la particular división público/privado que caracteriza la relación laboral del trabajo doméstico y, consecuentemente, los desafíos que enfrenta la legislación en la materia. En este sentido, el art.17.3 –en el que nos detendremos más adelante– señala la conveniencia de que el Estado intervenga y fiscalice la conducta del empleador en los espacios que sirven, al mismo tiempo, de lugar de trabajo y hogar del empleador y del empleado. Sin embargo, dicha fiscalización ha de cumplir, como se verá más adelante, con las condiciones establecidas en la legislación para que el acceso al domicilio por parte de los inspectores del trabajo no viole el derecho a la privacidad de quienes residen en el hogar. Como se observa, el Convenio 189 reconoce las peculiaridades del medio en el que se realiza el trabajo doméstico y procura equilibrar el derecho del trabajador a la protección y el derecho a la vida privada del empleador.

El art. 7 pretende garantizar que los trabajadores domésticos sean informados de forma adecuada, verificable y fácilmente comprensible, sobre los términos y condiciones de su actividad. Con este fin, privilegia el establecimiento de contratos escritos que cumplan con los requisitos de la legislación nacional o los convenios colectivos. En sus once literales (a-k) precisa las características esenciales que tales contratos han de tener: identificación del empleador y el trabajador (a), dirección del lugar de trabajo habitual (b), fecha de inicio del contrato y duración (c), tipo de trabajo a realizar (d), remuneración y sus singularidades (método de cálculo de la misma o, entre otras, periodicidad de los pagos) (e), horas normales de trabajo (f), períodos de descanso diarios y semanales y vacaciones anuales pagadas (g), y, cuando proceda, suministro de alimentos y alojamiento (h), período de prueba y condiciones de repatriación(j). En último término, estos contratos han de especificar las condiciones relativas a la terminación de la relación de trabajo (k).

La protección de los trabajadores migrantes que el preámbulo del Convenio reconoce como necesaria, es objeto del art. 8. Así, su numeral 1 se centra en la seguridad en el empleo de estos trabajadores, estableciendo que, antes de cruzar las fronteras, han de recibir por escrito una oferta de empleo o contrato de trabajo que cumpla con lo dispuesto en el referido Art.7. El Convenio también contempla –en el Art.9.c– el derecho de los trabajadores migrantes a conservar sus documentos de viaje e identidad, con lo que se pretende protegerlos de la práctica generalizada de confiscarles los pasaportes y/o los permisos de trabajo, exponiéndolos a la posibilidad de arresto o deportación, en los supuestos de cambio de empleo o de huida de una situación de abuso (Humans Right Watch, 2013:14). En su numeral 3, el Art.8 señala la conveniencia de que los Estados miembros cooperen para asegurar la implementación efectiva del Convenio a los trabajadores domésticos migrantes.

La igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y el resto de los trabajadores queda garantizada en el art. 10, igualdad que se traduce en el disfrute de los mismos derechos en términos de horas de trabajo, compensación de las horas extraordinarias, vacaciones anuales pagadas y períodos de descanso diarios y semanales (Art.10.1). Por lo que se refiere a estos últimos, el numeral 2 de esta disposición establece que su duración no puede ser inferior a 24 horas, disfrutándose de modo consecutivo. De este modo, el Convenio afronta una cuestión de especial importancia en el ámbito del trabajo doméstico, sobre todo cuando el empleado se aloja en el hogar donde realiza su actividad de modo permanente. Con el objeto de garantizar que estos trabajadores gocen de una remuneración justa, el artículo 11 insta a los Estados parte a adoptar medidas que les aseguren el beneficio de “un régimen de salario mínimo”, cuando este exista y que “la remuneración se establezca sin discriminación por motivos de sexo”. El modo en que ha de pagarse esta remuneración y la proporción que puede otorgarse en especie quedan regulados en el art. 12. Así, mientras los salarios se abonarán “directamente en efectivo, a intervalos regulares y como mínimo una vez al mes” (art. 12.1), será la legislación nacional, los convenios colectivos o los laudos arbitrales los que determinen el porcentaje de la remuneración que revista la forma de pago en especie, no pudiendo ser “menos favorables que los que rigen generalmente para otras categorías de trabajadores”. En todo caso, los Estados deberán garantizar que este tipo de pago se haga “con el acuerdo del trabajador”, que este lo destine “a su uso y beneficio personal” y su valor monetario sea “justo y razonable (art. 12.2). Estos trabajadores domésticos tienen derecho también a disfrutar de determinadas condiciones en materia de seguridad y salud laboral. Así lo dispone el art. 13, en el que se requiere a los Estados parte que adopten medidas con tal fin. En último término, estos Estados se comprometen además a tomar medidas que posibiliten a dichos trabajadores el goce de una protección mínima -en condiciones no menos favorables que las aplicables a las otras categorías de trabajadores- en el ámbito de la seguridad social, incluyendo los beneficios derivados de la maternidad (art. 14).

Las agencias de empleo privadas actúan, por lo general, como intermediarios entre los trabajadores domésticos y los empleadores, lo que explica que el Convenio 189 imponga a los Estados parte la obligación de regular su rol. En particular, el Art.15 les requiere que establezcan reglas y procedimientos claros para prevenir prácticas abusivas o fraudulentas por parte de estas agencias. Su numeral 1 establece un conjunto de acciones para proteger a los trabajadores domésticos contratados o colocados por estas agencias. En primer lugar, dispone que los Estados parte deberán determinar las condiciones de funcionamiento de estas agencias de empleo privadas, de conformidad con la legislación y la práctica nacional (a). En segundo lugar, han de instituir mecanismos y procedimientos adecuados para la investigación de quejas,

abusos y prácticas fraudulentas de dichas agencias, en relación con los trabajadores domésticos (b). Los Estados están obligados también a adoptar las medidas necesarias -en su jurisdicción y, cuando proceda, en colaboración con otros Miembros- para prevenir y proteger a los trabajadores domésticos de los abusos de las agencias de empleo privadas (c) y a considerar -en los supuestos en que se contrate a estos en un país distinto al que van a prestar su servicio- la concertación de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales que prevengan abusos y prácticas fraudulentas en la contratación, la colocación y el empleo (d). Finalmente, la actuación de los Estados parte debe garantizar que los honorarios de las agencias de empleo privadas no se descuenten de la remuneración de los trabajadores domésticos⁸⁵⁰ (e). Este conjunto de acciones se implementarán previa consulta con las organizaciones de trabajadores domésticos y empleadores, siempre que existan.

El Convenio 189 garantiza a los trabajadores domésticos el acceso efectivo a los tribunales o a otros mecanismos de resolución de conflictos, en condiciones no menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general (Art.16). En este sentido, el art. 17 establece, en su numeral 1, que los Estados parte deben disponer de mecanismos de queja y medios eficaces y accesibles que aseguren el cumplimiento de la legislación nacional en la materia. Asimismo, considera las dificultades que los trabajadores domésticos -dada su posición subordinada- pueden tener para acudir a las autoridades e, incluso, la posibilidad de que desconozcan sus derechos. En estos casos, los Estados parte se comprometen a disponer de un sistema de inspección laboral que fiscalice la aplicación de las normas y el cumplimiento de las sanciones, prestando debida atención a las características especiales del trabajo doméstico (Art.17.2). Finalmente, este artículo dispone -como hemos adelantado- que los inspectores del trabajo estén autorizados a acceder al domicilio en el que se realiza la actividad laboral, siempre que sea necesario, cuando cumplan con las condiciones específicamente fijadas por la ley y con el debido respeto al derecho a la privacidad (Art.17.3). Así, esta disposición permite que se evalúe el cumplimiento de la legislación que regula el trabajo doméstico mediante visitas a viviendas particulares, sin embargo, esta previsión pudiera entenderse como una intrusión en la privacidad del empleador. Para evitar que la supervisión de los derechos sociales de los trabajadores entre en conflicto con este derecho a la privacidad, estas inspecciones han de contar con la autorización previa de un órgano judicial o el consentimiento del empleador (Albin y Montouvalou, 2012:11).

⁸⁵⁰ Organizaciones como Humans Right Watch (2013:14) señalan, que esta es una práctica habitual. En Malasia, por ejemplo, los migrantes que se dedican al trabajo doméstico deben renunciar a su salario durante varios meses para pagar las comisiones irregulares que cobran algunas agencias de empleo inescrupulosas.

Desde la perspectiva de la igualdad de género, este Convenio tendrá un impacto significativo en las condiciones laborales de millones de trabajadoras domésticas, quienes representan -mujeres y niñas- entre el 90 y 92 % de la mano de obra de esta modalidad laboral. En tal sentido, el simple reconocimiento -sin ambigüedad- de que el trabajo doméstico es un trabajo como cualquier otro, supone un avance para la igualdad de género en el ámbito laboral. Al disponer que los trabajadores domésticos tienen derecho -como todos los trabajadores- a la protección mínima ofrecida por la legislación laboral, el Convenio 189 -y su recomendación complementaria- rectifican la infravaloración histórica del trabajo doméstico, reconociendo la significativa contribución económico-social de aquellos que se dedican a atender los hogares y cuidar a otras personas. El Convenio 189 garantiza a este colectivo tanto derechos civiles como el acceso a la justicia o el derecho a la privacidad, como derechos sociales y laborales -entre otros, el salario mínimo-. Así, este instrumento asume -como señalamos- un enfoque integrado de derechos humanos que, rompiendo con la tradicional división entre derechos civiles y sociales, subraya la indivisibilidad de estos derechos. Este enfoque niega también la existencia de una jerarquía entre estos derechos (Albin y Mantouvalou, 2012:08-09).

7.4. El proceso de ratificación y primeros pasos en la implementación del Convenio 189

La adopción del Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos representa, por sí misma, un triunfo. No obstante, el éxito completo de este instrumento dependerá obviamente de la incorporación de sus estándares en los ordenamientos internos y su aplicación eficaz. El primer paso en esta dirección no es otro que el ejercicio, por parte de la Organización Internacional del Trabajo, en colaboración con los actores sociales, de la actividad de promoción de su ratificación.

El proceso de ratificación apenas se ha iniciado. Uruguay y Filipinas fueron los primeros en ratificar este instrumento⁸⁵¹. Transcurrido un año de la segunda ratificación, el Convenio 189 entra en vigor el 5 de septiembre de 2013. A mediados de este mes, otros diez países lo habían ratificado y actualmente cuenta con trece Estados parte⁸⁵². Tomando en cuenta

⁸⁵¹ El primer país en ratificar el Convenio 189 fue Uruguay, llevando a cabo la ratificación el 14 de Junio de 2012. Ese mismo año, en el mes de septiembre, también fue ratificado por Filipinas y Mauricio (Fuente: NORMLEX. Information System on International Labour Standards. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:2551460 - última consulta: 26 de Mayo de 2014).

⁸⁵² Hasta ahora el Convenio 189 ha sido ratificado por: Alemania, Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Guyana, Italia, Mauricio, Nicaragua, Paraguay, Sudáfrica y Uruguay (Fuente: NORMLEX. Information System on International Labour Standards. Disponible en

la complejidad que caracteriza a los procesos de ratificación implicados, la celeridad que singulariza a este caso representa un avance notable respecto a otros instrumentos de la OIT. En materia de ratificación, América Latina y el Caribe -como advierte Humans Right Watch (2013:16-17)- se encuentra a la vanguardia mundial. Nueve países de esta región han ratificado el Convenio 189, junto a Uruguay, se encuentran también Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Nicaragua y Paraguay. Al mismo tiempo, la República Dominicana se encuentra próxima a concluir su proceso de ratificación. Ni en América del Norte⁸⁵³, ni en la región de Medio Oriente y África Septentrional, se han producido ratificaciones. En esta última región, el movimiento de defensa de los derechos de los trabajadores del hogar es relativamente reciente y reducido, estando prácticamente aislado⁸⁵⁴. El continente Africano cuenta con dos ratificaciones, las de Sudáfrica y Mauricio, si bien algunos países han iniciado el proceso de ratificación. Tanzania, por ejemplo, ha celebrado un acuerdo tripartito para ratificar el Convenio 189 antes de junio de 2014, mientras Senegal, Ghana, Kenia, Zimbabue y Guinea avanzan hacia una ratificación que se prevé para después de 2014 o han expresado públicamente su compromiso de hacerlo. En Europa y Asia Central, solo Italia y Alemania han ratificado este instrumento. Por lo que se refiere a otros miembros de la Unión Europea, el Consejo adoptó -en julio de 2013- una decisión preliminar que les autoriza a ratificar el Convenio 189 “en interés” de la organización. Esta decisión⁸⁵⁵ fue aprobada por el Parlamento Europeo y adoptada formalmente el 28 de enero de 2014 y despeja cualquier argumento de los Estados miembros con respecto a posibles conflictos entre las directivas de la UE y la ratificación del Convenio 189. Bélgica e Irlanda han declarado públicamente su propósito de ratificar el Convenio. En la región de Asia y el Pacífico, solo Filipinas lo ha ratificado. En esta región, los sindicatos y organizaciones de defensa de los derechos de los trabajadores del hogar y migrantes han centrado sus esfuerzos en el fomento de la conciencia y voluntad política necesarias para concretar futuras ratificaciones. Los diálogos más activos se están produciendo en Indonesia, la India, Nepal, Australia y Nueva Zelanda.

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:2551460 - última consulta: 26 de Mayo de 2014).

⁸⁵³ A pesar de haber defendido enérgicamente el Convenio, Estados Unidos ha avanzado con suma lentitud en la ratificación de convenios de la OIT y es poco probable que ratifique el tratado en los próximos años (Humans Right Watch, 2013:17).

⁸⁵⁴ Las rigurosas restricciones a la libertad de circulación, las prohibiciones sobre sindicalización y la exclusión absoluta de los trabajadores del hogar del alcance de los códigos laborales nacionales han generado poco margen para el desarrollo e implementación de las campañas de ratificación, o bien, la capacidad de impulsar tales campañas ha sido sumamente limitada (Humans Right Watch, 2013:17).

⁸⁵⁵ “Decisión 2014/51/UE del Consejo, de 28 de enero de 2014, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Convenio sobre trabajo digno para los trabajadores domésticos, de 2011, de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 189). (Publicación: “Diario Oficial de la UE” No.32 de 1 de febrero de 2014. Pág.32.

Con el tiempo, se espera que sean muchos más los Estados que asuman el compromiso de brindar a los trabajadores domésticos condiciones de trabajo decentes. No obstante, es importante que -con anterioridad a la ratificación- los Estados verifiquen la conformidad de su legislación y práctica con las obligaciones del Convenio 189 y, si fuera el caso, procedan a su armonización. Con todo, el impacto de las normas de la Organización Internacional del Trabajo va más allá de su ratificación, pues -una vez adoptado- en aquellos Estados en los que no se dan las condiciones para una ratificación inmediata, se convierte en el marco de referencia para una posterior adhesión. De hecho, desde la adopción del Convenio 189, 25 países -como advierte *Humans Right Watch*⁸⁵⁶- han reforzado las garantías jurídicas a los trabajadores del hogar. En muchos casos, este refuerzo se ha dirigido a ampliar la protección de los trabajadores domésticos con medidas como el establecimiento de límites a la jornada laboral, el acceso a seguridad social y los beneficios por maternidad, el establecimiento de un salario mínimo y el pago de horas extras. Las reformas más profundas se localizan en Estados latinoamericanos. Frente a ello, en la mayor parte de los miembros de la Unión Europea existen importantes problemas, derivados del creciente envejecimiento de la población y la consecuente dependencia de los servicios brindados por los trabajadores del hogar. También en Medio Oriente y Asia, donde se registran algunos de los abusos más alarmantes, los avances han sido discretos.

En materia de progreso, un acontecimiento que merece ser considerado es la reunión, celebrada en Montevideo, durante octubre de 2013, en la que participaron líderes sindicales de más de 40 países⁸⁵⁷. Uno de sus resultados fue la creación de la Federación Internacional de Trabajadores del Hogar, con el propósito de organizar mundialmente a estos trabajadores, compartir estrategias y reivindicar sus derechos. La instauración de esta federación refleja la creciente fortaleza del movimiento de los trabajadores domésticos. En este sentido, se puede afirmar que la formulación del Convenio 189 no sólo ha establecido estándares globales para abordar las falencias de las normas y prácticas vigentes, sino que ha permitido también catalizar el alcance cada vez más amplio del movimiento internacional de trabajadores del hogar y animar una colaboración más estrecha entre las organizaciones que conforman este movimiento y los sindicatos (Humans Righth Watch, 2013:28). Desde su proceso preparatorio, este instrumento tuvo un notable impacto y su evolución ha sido seguida muy de cerca tanto por los miembros de la OIT, como por activistas de los derechos humanos, ONG's, asociaciones de

⁸⁵⁶ *Humans Right Watch*: "Aumenta la presión para proteger a los trabajadores del hogar". Artículo on-line publicado el 28 de Octubre de 2013 (Fuente: <http://www.hrw.org/es/news/2013/10/27/aumenta-la-presion-para-proteger-los-trabajadores-del-hogar> - última consulta 12 de Mayo de 2014).

⁸⁵⁷ En esta reunión también tuvieron una participación destacada la *International Domestic Workers Network* (IDWN), la Confederación Sindical Internacional y *Human Rights Watch* (Fuente: Ídem.).

trabajadores domésticos y organizaciones feministas. En la actualidad, impulsa a decenas de países a reforzar las garantías laborales de los trabajadores domésticos. No obstante, reconocer que estas reformas resultan sumamente alentadoras no impide subrayar la inexistencia de plenas garantías para el goce de los derechos básicos de los trabajadores domésticos. En definitiva, aunque evaluar con mayor profundidad la implementación resulta prematuro, es innegable el potencial del Convenio 189 para proteger a dichos trabajadores.

8. Consideraciones finales

La precariedad es uno de los principales problemas del mercado laboral y, a pesar de afectar tanto a hombres como a mujeres, son estas quienes sufren más gravemente sus consecuencias. Para dar respuesta a esta situación, la Organización Internacional del Trabajo ha orientado su actividad más reciente a la adopción de instrumentos de protección de los trabajadores que se desempeñan en algunas de las ocupaciones más precarias. El análisis de estos instrumentos ha sido el objetivo de este capítulo, resultando pertinente iniciar este análisis clarificando el concepto de precariedad e ilustrando el modo en que la precarización del empleo ha alcanzado una dimensión global.

La reestructuración de las relaciones laborales, resultante de las transformaciones socioeconómicas iniciadas a finales del siglo XX, intensificó las formas de empleo atípico, caracterizadas -en general- por altos niveles de precariedad. En esta categoría se incluye cualquier arreglo laboral que, en razón de su duración, continuidad, lugar de prestación del servicio o distribución del tiempo de trabajo, no puede encuadrarse en el modelo tradicional de empleo subordinado que regula el ordenamiento jurídico laboral (Caamaño, 2005:08). El trabajo temporal, eventual, a tiempo parcial, el trabajo a domicilio, las relaciones triangulares y el trabajo por cuenta propia son algunas de estas formas de empleo que, al no corresponderse con el referido modelo, pueden estar desprovistas de garantías y, en consecuencia, ofrecer escasa o nula protección de los derechos laborales. Con todo, cuando las formas atípicas de empleo incorporan las garantías laborales necesarias, ofrecen a las empresas la capacidad de adaptación imprescindible para ser competitivas en el contexto internacional actual y, al mismo tiempo, facilitar la conciliación a los trabajadores. En este sentido, el problema de fondo no es la “atipicidad” de esta modalidad de empleo o, en otras palabras, que se desvíe de la “relación de empleo estándar”, sino que ofrezca condiciones laborales de muy baja calidad. Mientras la legislación laboral protege el empleo tradicional, estas nuevas modalidades se enmarcan en un contexto de flexibilización y desregulación del mercado laboral. Además, la relativa novedad de

estas modalidades de empleo determina la inexistencia de regulación en los ordenamientos internos, acrecentando las posibilidades de que se transformen en formas de empleo precario. La alta participación de las mujeres en el empleo atípico le otorga un significado especialmente importante desde la perspectiva de género. Como señala Larrañaga (2002:14), esta participación es el resultado de una extendida percepción en la que las mujeres se muestran más aptas para moverse –en la economía formal e informal- en trabajos temporales o eventuales, aceptar horarios reducidos o intermitentes y trabajar en el hogar. De este modo, su presencia en el trabajo estándar -eje de la regulación laboral- es menor. Así las cosas, el empleo “*femenino*” se define por su significativo vínculo con las formas atípicas de empleo, la segregación vertical y horizontal, así como los bajos salarios. En definitiva, la precarización del empleo es un fenómeno con importantes matices de género y, como tal, ha de ser analizado.

La relación entre la precariedad laboral y el trabajo de las mujeres exige -como adelantamos- precisar el significado del concepto de precariedad, una compleja tarea que se materializa tomando como referencia la relación de empleo estándar y/o deseable. Así, las modalidades de trabajo que incumplen con algunos de las características que singularizan esta relación se consideran precarias. Examinadas las distintas propuestas para definir la precariedad, esta investigación acoge el planteamiento de Vosko, Mac Donald y Campbell (2009:07), para los que la precariedad es un déficit de distintas formas de seguridad laboral. Es decir, el empleo precario carece de formas estándares de seguridad laboral o, a la inversa, mantiene una gran inseguridad laboral. De este modo, se configura un concepto multidimensional de la precariedad, en el que el trabajo asalariado se caracteriza por la inexistencia de beneficios sociales, derechos limitados, inseguridad laboral, bajos salarios y alto riesgo para la salud (Vosko, 2010:02). Su carácter multidimensional determina sus diversas formas y su presencia en cualquier modalidad de empleo, si bien con distinta importancia. De este modo, considerar que un empleo es seguro y, en consecuencia, alejado de la precariedad por el solo hecho de ser un empleo asalariado permanente y a tiempo completo, no es del todo acertado. La realidad es mucho más compleja y la seguridad en el empleo -o la falta de ella- viene determinada por la conjugación de un conjunto de factores como son la legislación y la política laboral, la seguridad social, las políticas familiares, la fiscalidad y las políticas de empleo.

El examen del concepto de precariedad, así como las formas de empleo atípico, nos condujo al estudio de la vinculación entre ambas cuestiones, con el objeto de determinar la precariedad de las distintas modalidades de empleo flexible. Aunque las nociones de empleo atípico y precario son, con frecuencia, utilizadas como sinónimos, varios autores han cuestionado esta analogía. Sobre la base de que todo empleo típico es seguro y estable, Guerra

(1994) -por ejemplo- sostiene que no todo empleo atípico es precario, si bien todo empleo precario es atípico. La mayor parte de las fuentes consultadas coinciden con esta apreciación. Así las cosas, es complejo mantener la dicotomía trabajos seguros/estándar y trabajos precarios/atípicos, pues, aunque este último es -generalmente- más precario, no siempre es así. Ello no impide sostener que la creciente generalización del empleo atípico ha sido un factor determinante del agravamiento de la precarización laboral y, por lo tanto, una prueba irrefutable del notable deterioro del mercado de trabajo. De hecho, este deterioro no se ha traducido en una dualidad entre empleos estándar/seguros y empleos atípicos/inseguros. Por el contrario, todas las modalidades de trabajo se han precarizado. Con todo, este proceso de precarización es especialmente novedoso para las mujeres, tradicionalmente abocadas a desempeñar trabajos -no necesariamente empleos, pues han de considerarse las tareas domésticas- de menor calidad. Frente a ello, la relación de empleo estándar ha sido sobre todo masculina, ubicándose en el ámbito industrial (Ioé, 2008:24).

Históricamente, la precariedad -definida por los cánones actuales- ha sido la “norma” del empleo femenino. El modelo de relación de empleo estándar se ha consolidado en la mayor parte de las sociedades industrializadas gracias a la protección de la legislación laboral. Sin embargo, esta relación se define -como señalan Vosko, Mac Donald y Campbell. (2009:11)- por un conjunto de elementos que, mostrándose, a primera vista, como protectores, pueden considerarse androcéntricos y discriminatorios. En este sentido, la relación de trabajo típica se caracteriza por ser a tiempo completo, remunerarse con un salario digno o “vital”, contar con un período de descanso “suficiente” para disfrutar del ocio y permitir horarios flexibles y horas extraordinarias. De este modo, el “trabajador ideal” -capaz de responder a las exigencias de la relación de empleo estándar- tiene más posibilidades de ser un hombre y se encuadra en la dicotomía hombre/proveedor y mujer/cuidadora, derivada de la división sexual del trabajo. Su rol de proveedor se ve reforzado por el “salario vital o familiar” (*living wage*). Por el contrario, las mujeres tienen -por lo general- serias dificultades para cumplir con dichas exigencias, fundamentalmente como consecuencia de sus responsabilidades domésticas, quedando confinadas al ámbito doméstico o a realizar trabajos “no estándar” que les permitan conciliar sus obligaciones familiares y laborales, aun cuando esto signifique aceptar peores condiciones laborales y un menor salario.

El hecho de que la relación de empleo estándar se mantenga como el modelo básico de la organización laboral, los ya referidos cambios acaecidos a finales del siglo XX han dado paso al surgimiento y auge de las también referidas formas de trabajo atípico. De este modo, se impone un nuevo modelo de organización laboral, caracterizado por la producción “flexible”, la

alta rotación de los puestos de trabajo, el trabajo en equipo y el “*just in time*”, con el que se busca mejorar la productividad. En el centro de todos estos cambios están las relaciones de género. Las consecuencias de estas transformaciones fueron diferentes para hombres y mujeres. Como advierte la CEPAL (2000:10), la recesión económica experimentada por muchos países industrializados y en desarrollo durante los ochenta y los noventa, así como la reestructuración implementada en países con economías en transición, tuvieron consecuencias negativas sobre el empleo de las mujeres. Así, su desempleo aumenta y su situación laboral se precariza, y se amplía su proporción entre los pobres. En este contexto, las mujeres buscan nuevas alternativas de empleo, recurriendo -en algunos casos- al trabajo por cuenta propia o a pequeñas o medianas empresas y, en otros, a empleos atípicos, ocupándose como trabajadoras de temporada, en jornadas a tiempo parcial, contratos por obra o a domicilio.

Las consecuencias de estas transformaciones no han sido todas negativas para las mujeres. La dinámica de los mercados laborales estimuló el crecimiento de la mano de obra femenina. En cualquier caso, este crecimiento no siempre ha sido positivo: la transnacionalización del mercado de trabajo ha descentralizado los procesos de producción para abaratar costes. La mayor parte de los empleos generados por esta transnacionalización responden a larguísimas jornadas, exiguos salarios e inciertas condiciones. Paralelamente, se intensificó la segregación sexual del trabajo, produciéndose una “feminización” de muchos de los trabajos ocupados por hombres. No obstante, esta “feminización” corrió en paralelo a un cambio en las condiciones de tales trabajos, marcadamente inferiores a las disfrutadas hasta entonces. En definitiva, la era de la flexibilidad -como apunta Standing (1999:583)- es una era de inseguridad generalizada, donde no solo las mujeres, sino también los hombres, se ven abocados a formas de trabajo precarias.

El auge de las formas de trabajo atípicas se produce también en la Unión Europea. Como afirma la Comisión Europea (2006:08), las modalidades de trabajo no estándar se han convertido en “un rasgo característico de los mercados de trabajo europeos”. Entre los grupos más representativos del empleo atípico se incluyen los trabajadores a tiempo parcial, aquellos con contrato temporal o de duración determinada, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores a domicilio. Estos empleos los realiza la fuerza de trabajo flexible, un grupo amplio y creciente de trabajadores, conformado en más de un 80% por mujeres (Parlamento Europeo, 2000:29). En este mismo sentido, Rodgers (1992:27) señala que estos trabajadores son fundamentalmente mujeres y jóvenes con un nivel educativo y una cualificación inferior a la media de su grupo de sexo y edad. Esta tendencia se acentúa cuando el trabajo es más precario y, por lo tanto, la “feminización” del trabajo atípico es mayor en los empleos a tiempo parcial y

a domicilio. Pero es más, la alta concentración de mujeres en dicho trabajo deriva en formas de discriminación indirecta, al ser objeto de menor protección.

La recesión económica y la crisis del empleo, originada en 2008, han intensificado la precariedad laboral, lo que unido al carácter cíclico de las formas atípicas de empleo, con la referida alta presencia de mujeres, ha engrosado el número de trabajadoras desempleadas, carentes de seguridad económica y con un reducido poder adquisitivo. Así, las consecuencias de la recesión económica han sido especialmente negativas para las mujeres, originando un desempleo creciente, subempleo, precarización laboral, informalización del empleo, feminización de la pobreza, crisis de los cuidados y sobrecarga de las trabajadoras. Para dar respuesta a esta situación, la Organización Internacional del Trabajo profundiza sus esfuerzos, durante la última década del siglo XX, para alcanzar acuerdos con los actores sociales que le permitan adoptar instrumentos normativos para las modalidades de empleo atípico. Como resultado, la organización ha logrado garantizar una protección mínima a los trabajadores que se desempeñan en las formas atípicas de empleo más expuestas a la precariedad. Esta protección se recoge en el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (C. 175) y su Recomendación complementaria No.182, el Convenio sobre el trabajo a domicilio (C.177) y la Recomendación No.184, la Recomendación sobre la relación de trabajo (R. 198) y el recién adoptado Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (C. 189) y su recomendación complementaria (R.201).

Especial interés adquiere aquí la normativa referida al trabajo a tiempo parcial, una de las formas más comunes de trabajo atípico -sobre todo en los países desarrollados- y más feminizada. Esta última peculiaridad no tiene otra razón de ser que las posibilidades ofrecidas por esta modalidad de empleo para conciliar las responsabilidades familiares y laborales. No obstante, el trabajo a tiempo parcial puede ser altamente discriminatorio, como consecuencia de la temporalidad que lo caracteriza, la incertidumbre de la jornada laboral, su concentración en categorías profesionales baja y la exigua protección social que lleva aparejado.

Reconociendo la contribución económica del trabajo a tiempo parcial, el Convenio 175 y la Recomendación 182 subrayan la necesidad de implementar políticas de empleo que, por un lado, atiendan a su condición de fuente oportuna para aquellos que no tienen posibilidades de ingresar en otras modalidades de empleo y por el otro, protejan a estos trabajadores en cuanto al acceso al empleo, las condiciones de trabajo y la seguridad social. Con todo, el análisis de estos instrumentos permite identificar ciertas deficiencias y, en particular, sus carencias respecto a la protección que requieren los trabajadores a tiempo parcial. En el Convenio 175, por

ejemplo, dicha protección será idéntica -en ciertos ámbitos- a la de un “trabajador en situación comparable” y, en otras áreas, será proporcional, definida de acuerdo con las horas trabajadas o los umbrales establecidos. El trabajador “referente” para la comparación es el trabajador asalariado permanente y a tiempo completo. Compartimos con Murray (1999:3) que esta protección es insuficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores a tiempo parcial. Tal protección requiere una normativa de mayor alcance que, encaminada a remover las causas subyacentes a sus problemas, permita alcanzar la igualdad en ámbitos como el acceso al empleo y la formación y promoción profesional. En tal sentido, la protección no debería fundamentarse en un trabajador en situación comparable, si no en los derechos positivos de los trabajadores a tiempo parcial.

El trabajo a domicilio es otras de las formas de trabajo atípico que ha sido objeto de regulación por parte de la Organización Internacional del Trabajo. Existente desde antiguo, ha adquirido nuevas dimensiones en las últimas décadas. En este sentido, el trabajo a domicilio ha superado su ubicación tradicional en sectores como el textil, la confección y el calzado, localizándose también en la industria y, de forma creciente, en los servicios. Los escasos datos disponibles sobre esta modalidad de empleo indican que, por lo general, la mayor parte del trabajo a domicilio se desarrolla en condiciones precarias. Como señala Rossignotti (2006:206), este tipo de trabajo se caracteriza por su invisibilidad laboral, estadística y sociopolítica, así como por su vulnerabilidad económica y social. A ello se une una fuerte presencia de mujeres, quienes se concentran sobre todo en actividades de escasa productividad y significativa precariedad. Al igual que el trabajo a tiempo parcial, el trabajo a domicilio ofrece importantes posibilidades para la conciliación de la vida laboral y familiar.

Con la adopción del “Convenio sobre trabajo a domicilio”, la Organización Internacional del Trabajo regula una modalidad de empleo olvidada hasta el momento. En tal sentido, el Convenio amplía el concepto de “trabajador”, incluyendo una categoría sin encaje en su definición tradicional. En este orden de cosas, una de sus aportaciones más importantes - como apunta Vosko (2010:173)- es la modificación del significado de la “relación de empleo” en la que, por primera vez, se identifica como la relación entre el trabajador a domicilio, el empleador y/o un intermediario. Además, extiende el alcance de la noción de “lugar de trabajo”, al incorporar el hogar y atribuye el carácter de “relación asalariada” a lo que se venía considerando como trabajo a destajo. Con todo, el impacto de este Convenio ha sido limitado. Ratificado únicamente por diez Estados, la normativa existente sobre la materia es exigua y los empleadores consideran con frecuencia a estos empleados como trabajadores por cuenta propia, excluyéndolos de las leyes laborales o los convenios colectivos. Así las cosas, el mayor desafío

que enfrenta la regulación del trabajo a domicilio es, como apunta Rossignotti (2006: 195-196), su adaptación a la realidad. En la práctica, el limitado registro de los trabajadores a domicilio, su carácter aislado y, a menudo informal, y su debilidad ocupacional y económica obstaculizan la reglamentación efectiva de esta modalidad de empleo.

Junto al trabajo a tiempo parcial y el trabajo a domicilio, en este capítulo se ha examinado la problemática de la “relación de trabajo”. Fundamento del Derecho laboral, este concepto jurídico es especialmente complejo, pues exige discernir si determinados trabajos -por ejemplo, las distintas formas de empleo económicamente dependientes, pero jurídicamente independientes o el trabajo encubierto- forman parte de dicha relación. Esta cuestión refleja la progresiva crisis sufrida por el modelo tradicional de la “relación de trabajo” y, consecuentemente, del criterio determinante de esta relación: la subordinación jurídica. En este contexto, la Organización Internacional del Trabajo decide afrontar el reto de dotar a la legislación del trabajo de un “gran angular” con el que enfocar no solo el trabajo subordinado, en el sentido estricto del término, sino también -y fundamentalmente- a los trabajadores de la periferia que, objetivamente dependientes, no están jurídicamente subordinados (Barreto, 2011:08). De este modo, la OIT comienza a elaborar una regulación que fije criterios uniformes para determinar la existencia de una relación laboral, basándose tanto en la subordinación jurídica, como en el principio de la primacía de la realidad. En tal sentido, la “Recomendación sobre la relación de trabajo (R. 198)” protege a un conjunto de trabajadores dependientes, cuya relación de trabajo es confusa, bien porque ha sido disfrazada o encubierta, bien porque las actividades se desempeñan en beneficio de un tercero y sin reglas claras. Además, este instrumento reconoce la especial vulnerabilidad de ciertos colectivos -mujeres y migrantes- con una notable presencia en este tipo de acuerdos laborales.

El trabajo doméstico completa el estudio de este capítulo. A pesar de su significado para el adecuado funcionamiento del núcleo familiar y la sociedad en su conjunto, esta modalidad de empleo está llamativamente subvalorada, lo que explica su escasa presencia en la legislación laboral. El hecho de desarrollarse en el hogar lo hace prácticamente invisible y dificulta las labores que posibilitan su control. Esta invisibilidad no impide, sin embargo, que existan algunas estimaciones sobre el alcance del trabajo doméstico en la sociedad internacional. De acuerdo con los datos del “Programa sobre las Condiciones de Trabajo y de Empleo” de la OIT, al menos 52.6 millones de personas, mayores de 15 años, integraban -en 2010- esta categoría laboral. Esta cifra representa el 3,6% del empleo asalariado global, del cual el 83% -más de cuarenta y tres millones de seres humanos- son mujeres. La alta participación femenina en el trabajo a domicilio es preocupante, pues la experiencia demuestra -como sostiene la OIT

(2009d:10)- que estas trabajadoras son especialmente vulnerables a un trato desigual, injusto y, con frecuencia, abusivo. Por lo general, sus jornadas superan las legalmente establecidas para otros trabajadores, reciben menor protección social y están deficientemente remuneradas. A esto se suman sus dificultades para organizarse y mejorar su situación laboral, derivadas del aislamiento en el que realizan sus actividades, situación que se agrava para un extendido colectivo de trabajadoras a domésticas que son, además, migrantes.

El déficit en materia de derechos y protección que caracteriza al trabajo doméstico lo reflejan claramente algunos datos. Así, mientras la normativa existente no establece la duración máxima de la jornada laboral para más del 56% de los trabajadores domésticos, aproximadamente el 45% no tiene derecho a un día de descanso semanal y al 36% no se les garantiza el permiso de maternidad. Todo ello permite comprender la transcendencia del Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (C.189), en el que se reconoce, por primera vez, su participación en el mercado laboral remunerado y sus especiales condiciones de trabajo. La adopción de este instrumento es un hito también en la regulación laboral internacional, al incorporar un enfoque integrado de derechos humanos que se traduce en el reconocimiento de los derechos civiles, sociales y laborales a este colectivo de trabajadores. De acuerdo con lo expuesto más arriba, este Convenio incorpora también la dimensión de género. El simple reconocimiento del trabajo doméstico -mayoritariamente desempeñado, como vimos, por mujeres- como un trabajo como cualquier otro, es un paso importante hacia la igualdad de género en este terreno.

En definitiva, cerramos un capítulo en el que se ha examinado la normativa adoptada por la Organización Internacional del Trabajo para regular las cada vez más extendidas formas atípicas de empleo. Nuestro objetivo no ha sido otro que verificar la adecuación de esta normativa como instrumento que no sólo potencie la participación -segura y con garantías- de las mujeres en el trabajo productivo, sino también que fomente la igualdad de género en el ámbito laboral. En este sentido, aunque la normativa existente adolece de ciertas deficiencias, subsanables, por lo demás, con su implementación, constituye una primera respuesta a la dilatada precarización del empleo.

Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo de esta investigación ha intentado demostrar el significativo papel de la Organización Internacional del Trabajo en el logro de la igualdad de género, centrándonos, en particular, en su actividad normativa. Con este objetivo, hemos examinado los avances alcanzados, los puntos débiles y los principales obstáculos que han entorpecido dicho logro. Aunque la naturaleza de la investigación nos ha permitido adelantar ciertas conclusiones en cada uno de los capítulos que la conforman, cerramos esta tesis doctoral -por el momento- con un diagnóstico final, elaborado de acuerdo con los objetivos y preguntas de investigación planteados.

La primera conclusión obtenida del estudio realizado es la existencia de desigualdad de género en el ámbito laboral. Así lo muestra la evidencia empírica derivada del análisis de las bases de datos y publicaciones de los actores internacionales más representativos en este ámbito. Como señalan las estimaciones más recientes de la Organización Internacional del Trabajo, el índice de participación de las mujeres en la fuerza laboral -en 2013- es aún muy inferior al de los hombres. En el caso de las mujeres se situará en un 50,3% y, en el de los hombres, en un 76,6%. Con todo, la desigual participación de hombres y mujeres en el trabajo productivo varía significativamente en las distintas regiones del mundo. En particular, Oriente Medio, África septentrional y el sur de Asia encabezan -con diferencia- la lista de regiones con menor presencia de mujeres en la fuerza laboral. En el extremo opuesto se sitúan el África Subsahariana y el Este de Asia. Finalmente, la Unión Europea y el resto de las economías desarrolladas, los países de Europa central y sudoriental que no pertenecen a la UE, la Comunidad de Estados Independientes, así como América Latina y el Caribe, registran niveles de participación media.

La evidencia empírica refleja también que el mercado de trabajo se caracteriza por una importante brecha salarial de género. En promedio, las mujeres reciben una remuneración -por un trabajo de igual valor- entre un 30 y un 10% menor que sus homólogos masculinos. Esta situación no ha variado prácticamente desde mediados de la década de los noventa, lo que pone de manifiesto una tendencia negativa de casi veinte años. Con todo, existen aquí también notables diferencias regionales. Según advierte la Confederación Sindical Internacional, las brechas salariales de género más pronunciadas se observan en países de Asia y África, mientras las más reducidas se constatan en los países con mayor desarrollo económico. Entre ambos

grupos, Suecia, Australia y Dinamarca mantienen una situación más equilibrada, con una brecha salarial que no supera el 10%. En último término, debe notarse que no existe ningún país con igualdad salarial de género.

Estas diferencias de remuneración se explican, en parte, por el desigual nivel educativo y en las carreras profesionales de mujeres y hombres, origen, por lo demás, de un mercado de trabajo segregado sexualmente. En general, sólo el 17,1% de las mujeres se desempeña en la industria -extractiva, manufacturera, eléctrica, del gas y el agua o de la construcción-, un 35% en el sector agrícola y un 47,9% en el sector servicios. La concentración femenina en ambos sectores se manifiesta con mayor claridad al desagregar los datos por regiones. En las economías desarrolladas y la Unión Europea, las mujeres dominan el sector servicios y son especialmente minoritarias en el agrícola. Tal dominio se constata también en América Latina y el Caribe, Oriente Medio y los países de Europa Central y Sudoriental que no pertenecen a la Unión Europea y la Comunidad de Estados Independientes. Muy diferente es la realidad de las trabajadoras en Asia Meridional y África Subsahariana, concentradas en el sector agrícola. También existen altos niveles de participación femenina en este sector en Asia Oriental, Asia Sudoriental y el Pacífico. En definitiva, desde una perspectiva regional, la mano de obra femenina se bifurca en dos sectores. Por un lado, las trabajadoras de los países económicamente más avanzados se ubican sobre todo en el sector servicios y, en particular, en ocupaciones tradicionalmente asociadas con su rol reproductor como la enseñanza, la enfermería o el trabajo social. Por otro lado, el sector agrícola absorbe la mayor parte del trabajo femenino en los países con menor nivel de desarrollo.

Esta segregación horizontal de las mujeres en el mercado laboral coexiste con una segregación vertical que, relegándolas a los escalones inferiores de la jerarquía ocupacional, genera el llamado “suelo pegajoso”. Esta expresión hace referencia a un fenómeno que, resultado de un conjunto de factores -entre los que se destaca la asignación de las responsabilidades domésticas-, mantiene a las mujeres en tales escalones, confinándolas a empleos de bajos salarios y reducido prestigio social. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, la participación femenina en estos empleos oscila entre el 48 y el 70%. La discriminación femenina en el mercado laboral no se limita a este “suelo pegajoso”, sino que se extiende también al denominado “techo de cristal”. Afectando a las mujeres profesionales, este “techo” deriva de sesgos o preferencias que, arraigados en las estructuras institucionales, dificultan el acceso de dichas mujeres a cargos de poder y autoridad. Ello explica su escasa presencia en el poder ejecutivo y legislativo. Mientras esta presencia fluctúa entre el 10% en el Norte de África y el 40% en las economías desarrolladas y América Latina y

el Caribe, el porcentaje de mujeres en puestos directivos de la empresa privada es aún menor, no superando en ninguna región del mundo el 18%.

La desigualdad de género en el ámbito laboral es el resultado de diversas variables, si bien el rol reproductor de las mujeres es un factor determinante. Es frecuente, en tal sentido, que la disímil distribución de las responsabilidades domésticas las excluya del trabajo productivo o limite sus carreras profesionales. Entre las causas que determinan esta exclusión juegan un papel central los prejuicios de los empleadores respecto al trabajo femenino. Por lo general, asocian este trabajo al referido rol reproductor y, en consecuencia, a un mayor ausentismo y coste. Con relación a este último, subrayan sobre todo la cuantía de las licencias de maternidad. No sorprende, por lo tanto, que la Organización Internacional del Trabajo estime una lenta reincorporación de las mujeres al mercado laboral, tras la superación de la presente crisis económica y financiera. De acuerdo con sus estimaciones, la tasa de desempleo femenino en las economías desarrolladas -actualmente de un 8,5%- se reducirá de modo progresivo hasta alcanzar el 8,2% en 2018, mientras la masculina pasará del 8,6% al 7,6% en el mismo período (OIT, 2014:36).

El hecho de que sean las mujeres las que asumen, de modo casi exclusivo, las responsabilidades familiares justifica el exiguo número de hombres que solicitan las licencias afines. Concluida la licencia por maternidad, son las mujeres -por lo general- las que requieren la licencia parental. En el caso español, como vimos, las trabajadoras que solicitaron excedencias para el cuidado de sus hijos -en 2010- fueron 33.251, siendo requeridas únicamente por 1.567 trabajadores, unas cifras muy similares a las observadas en otros países de la Unión Europea. Así pues, la “feminización” de las licencias parentales aleja a las mujeres del trabajo productivo, erosionando su capital humano y haciéndolas menos atractivas para los empleadores que sus colegas masculinos. Estos efectos son más marcados en los supuestos de licencias parentales largas y, concretamente, en aquellas con una duración superior a un año.

En este orden de cosas, la maternidad implica -en general- la pérdida de oportunidades de promoción de unas trabajadoras que, en muchos casos, se ven obligadas a aceptar un empleo menos cualificado, cuando se reincorporan al mercado laboral. Con frecuencia, esta reincorporación se produce en los distintos tipos de empleo atípico. Nicho de la denominada fuerza de trabajo flexible o mano de obra contingente, estos empleos son desempeñados fundamentalmente por jóvenes y mujeres. Por lo que se refiere a estas últimas, las modalidades de empleo atípico más feminizadas son el trabajo a tiempo parcial y el trabajo a domicilio, a los que distingue su precariedad, sobre todo en cuanto a su baja remuneración. Es previsible, por lo

tanto, que la brecha salarial sea -como advierte la CSI- más amplia para las madres (31,9%) que para las trabajadoras sin hijos (19,9%). En definitiva, las respuestas a las dos primeras preguntas de investigación que planteamos en la introducción de este trabajo son afirmativas: por un lado, existe evidencia empírica sobre la desigualdad de hombres y mujeres en el ámbito laboral y, por otro lado, se pueden identificar necesidades específicas a ambos sexos en dicho ámbito.

Este conjunto de circunstancias justifica la incorporación de una perspectiva de género en la Organización Internacional del Trabajo y, en particular, en su actividad normativa. Adoptar esta perspectiva comporta centrar sistemáticamente la atención en las mujeres y en los hombres, al analizar las cuestiones sociales y laborales, así como en la planificación y ejecución de programas y actividades. Comprender las funciones de ambos sexos y sus relaciones en el mundo del trabajo se presenta entonces como una exigencia para mejorar la comprensión de las complejas diferencias de género en la participación laboral, así como las limitaciones y oportunidades en relación con los requisitos de conocimientos y capacidades, condiciones de trabajo, protección social, responsabilidades familiares y adopción de decisiones de orden económico y político.

Con todo, la incorporación de esta perspectiva de género supone el punto final, al menos por el momento, de una larga trayectoria consagrada -como venimos apuntando- al logro de la igualdad de género. El compromiso de la Organización Internacional del Trabajo con dicha igualdad coincide con su institucionalización. Derivado de su mandato constitucional, este compromiso es parte esencial de los valores, principios y objetivos que rigen su actividad y, no siendo exclusivo de este actor internacional, presenta ciertas peculiaridades a tener en cuenta. Por un lado, la estructura tripartita de la OIT otorga un carácter distintivo a su quehacer a favor de la igualdad de género y, por otro, su facultad de crear normas le confiere una capacidad especial para hacer efectiva dicha igualdad. Estas normas constituyen una poderosa herramienta para moldear las relaciones de género y, al mismo tiempo, estas relaciones -variables en función del tiempo y el lugar- contribuyen a la definición de tales normas, cuestión determinante de los distintos enfoques que la organización ha asumido en materia de igualdad de género.

Desde su institucionalización y en las tres décadas subsiguientes, la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo adopta un enfoque protector. A la sazón, las mujeres se perciben como sujetos “débiles y vulnerables” y, como tales, se distinguen como “trabajadores especiales” a los que se debe proteger. Esta protección tiene un doble objetivo: por un lado, preservar su rol reproductor, considerado su principal responsabilidad y aportación a la sociedad y, por otro, salvaguardar su integridad física y moral ante condiciones laborales

adversas y/o insalubres. Sobre la base de estos objetivos, se aprueba un conjunto de normas que tendrán un efecto colateral no deseado: la restricción del acceso de las mujeres a ciertos tipos de trabajo y ramas de actividad. En definitiva, la protección deriva en prohibición.

El escenario internacional de posguerra introdujo cambios importantes en la Organización Internacional del Trabajo que afectaron a su actividad en materia de igualdad de género. Desde finales de los años cuarenta y en la década de los cincuenta, las cuestiones relativas a la discriminación adquirieron un notable protagonismo. La adopción del “Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor” y del “Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación”, marcaron el inicio de un proceso de reformulación de su actividad normativa. Este proceso, reforzado por la creciente incorporación de las mujeres al trabajo productivo, determinó un cambio de enfoque: la organización se distanció de la protección de las trabajadoras y se centró en su promoción en el ámbito laboral. De acuerdo con este enfoque, se adopta también la “Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares”. Aunque no puede desconocerse el avance que en materia de igualdad de género representa esta Recomendación -al reconocer a las mujeres como trabajadoras- debe notarse que ampara los roles tradicionales de género, fortaleciendo la feminidad de las responsabilidades domésticas.

Este no será el último enfoque asumido por la Organización Internacional del Trabajo en la materia. La primera “Conferencia Mundial sobre la Mujer”, celebrada en México en 1975, marca el inicio del “Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer”, un contexto en el que se aprueba la “Declaración de la OIT sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras” y la “Resolución relativa a un plan de acción con miras a promover la igualdad de oportunidades y de trato para las mujeres trabajadoras”. Ambos instrumentos se fundamentan en un nuevo enfoque, cuya premisa central es el reconocimiento de las mujeres como actores claves del desarrollo económico y social. De este modo, la OIT se distancia aún más de su actividad normativa protectora y concentra esta actividad en el logro de la igualdad de oportunidades y trato. Este nuevo enfoque asume también que la protección de las trabajadoras, lejos de favorecer la igualdad, profundiza la discriminación.

En paralelo, la Organización Internacional del Trabajo advierte de que cualquier acción dirigida al logro de la igualdad de género debe basarse en una adecuada distribución de las responsabilidades domésticas entre hombres y mujeres y, en particular, en una mayor participación masculina en tales responsabilidades. Sobre la base de esta idea se revisa la ya

referida “Recomendación sobre trabajadoras con responsabilidades familiares” y se adoptan el “Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares” y su Recomendación complementaria. Ambos instrumentos prescriben la igualdad de oportunidades y de trato para todos los trabajadores con responsabilidades familiares, independientemente de su sexo. A la sazón, la igualdad efectiva de hombres y mujeres en el ámbito laboral fundamenta la labor normativa de la organización, formalizando un nuevo enfoque que va a informar sus políticas hasta la actualidad. Con todo, el viejo enfoque protector se mantiene -por razones biológicas obvias- en el ámbito de la maternidad, la lactancia y el puerperio, si bien, también aquí, se han hecho sentir los cambios a los que venimos haciendo referencia. Así, en 2000, se adopta el “Convenio sobre la protección de la maternidad”, cuyo objetivo no es otro que mantener y extender esta protección a todas las trabajadoras, sin que ello implique limitar el principio de igualdad de oportunidades y trato.

En síntesis, las transformaciones acaecidas fundamentalmente en el ámbito socio-económico han exigido a la Organización Internacional del Trabajo modelar su actividad normativa. Cimentada inicialmente -como hemos visto- en la protección de las trabajadoras y dirigida, más adelante, hacia el reconocimiento de la igualdad formal de hombres y mujeres, se encamina -en último lugar- a hacer efectiva dicha igualdad. Para alcanzar este último objetivo, la organización se compromete con el método de trabajo establecido en la “Plataforma de Acción” emanada de la “Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”, celebrada en Beijing en 1995. La propuesta medular de este método es “la integración de una perspectiva de género en las políticas generales relacionadas con todas las esferas de la sociedad...”, lo que sencillamente implica que, antes de adoptar cualquier decisión, “se realice un análisis de sus posibles efectos para uno y otro sexo”⁸⁵⁸.

Respondiendo, en tal sentido, a otra de nuestras preguntas de investigación, la Organización Internacional del Trabajo adopta -como avanzamos- la integración de la perspectiva de género como eje transversal de su actividad, entendiendo por tal la exigencia de “valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles”⁸⁵⁹. Las referidas preguntas se interrogaban también sobre la articulación de esta

⁸⁵⁸ ONU (1996), Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. Anexo I. Declaración de Beijing. Párrafo 202, Págs. 20 y 92.

⁸⁵⁹ ONU (1997) Consejo Económico y Social, 1997, Informe de Consejo Económico y Social correspondiente al año 1997, A/52/3, capítulo IV, Sección A. Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas, Serie de sesiones sobre incorporación de la perspectiva de género. Pág. 28.

perspectiva. En tal sentido, la OIT trata de ajustar sus procedimientos institucionales iniciando un proceso de reorganización interna. Como parte de este proceso, se ejecutan los primeros programas de capacitación del personal y se editan diversas publicaciones formativas en la materia, se promueven distintas iniciativas de promoción de dicha igualdad en el conjunto de su estructura institucional y en los programas de cooperación técnica, fomentándose también el incremento de la participación de las mujeres en la toma de decisiones de la organización. En este contexto, la creación -en 1999- de la “Oficina para la Igualdad de Género” representa un hito. Con la misión de apoyar a la Organización Internacional del Trabajo en la incorporación de la referida perspectiva de género, esta oficina asesora a los Estados miembros, así como al personal en sede y sobre el terreno. El año 1999 fue especialmente relevante en la materia. Más allá de la fundación de esta oficina, el entonces Director General de la organización -Juan Somavía- manifiesta -en la “Circular sobre la igualdad entre los sexos e incorporación de las consideraciones de género”- su deseo de afianzar la importancia de dicha igualdad entre el personal y en la estructura de la organización, así como de profundizar tal incorporación.

Así pues, la Organización Internacional del Trabajo se encuentra inmersa -desde entonces- en un proceso de reforma institucional, con el fin de incorporar la perspectiva de género como un principio transversal de actuación. Esta incorporación ha seguido dos itinerarios: por un lado, un itinerario de carácter interno, como reflejan sus procedimientos organizativos y operativos y, por otro lado, un itinerario de naturaleza externa que se materializa en su acción normativa y de cooperación técnica. Respecto a su acción normativa, gran parte de los convenios y recomendaciones adoptados recientemente, con el objeto de regular ocupaciones preponderantemente femeninas, asumen dicha perspectiva. En general, estas normas instan a los Estados a recopilar datos, desagregados por sexo, que permitan evaluar su impacto de género a medio y largo plazo. Con todo, la incorporación de una perspectiva de género en las normas internacionales del trabajo no sólo posibilita esta evaluación, sino también el reconocimiento de las necesidades e intereses de ambos sexos, así como la voluntad de responder a tales necesidades e intereses, el acceso equivalente de hombres y mujeres a los beneficios y derechos derivados de dichas normas y, entre otras cuestiones, la gestión de los cambios necesarios por las partes interesadas. En consecuencia, una de las herramientas básicas para integrar dicha perspectiva es el análisis de género, entendido como el estudio de las diferencias de condiciones, necesidades, índices de participación, acceso a los recursos y desarrollo, control de activos y -entre otras cuestiones- poder de toma de decisiones, entre hombres y mujeres, determinadas por los roles que tradicionalmente les han sido asignados. Así las cosas, la identificación de los elementos normativos que sustentan dichos roles -en tanto

requisito imprescindible para su revisión- nos ha exigido aplicar el análisis de género a los instrumentos centrales en la materia.

El compromiso de la Organización Internacional del Trabajo con la igualdad de género coincide -como se señaló- con su institucionalización. Así, en su Constitución se recoge el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y, en la posterior “Declaración de Filadelfia”, se afirma que “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a procurar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica e igualdad de oportunidades”. Para promover esta igualdad, la organización se ha servido -como se ha aludido también- de sus instrumentos normativos básicos, esto es, de los Convenios y Recomendaciones. Dos de estos convenios –el “Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (C.100)” y el “Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (C.111)”- son parte de la “Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, adoptada en 1998. Como tales, estos convenios han sido calificados como “normas fundamentales” del trabajo, debiendo ser respetados, promovidos e implementados por los Estados miembros, incluso aunque no los hayan ratificado. Así pues, esta Declaración es uno de los mecanismos esenciales de la Organización Internacional del Trabajo para la consecución de la igualdad de género, habiendo impulsado -con particularidad- la ratificación de los convenios referidos y el fortalecimiento económico y social de los trabajadores situados al margen del mercado laboral estructurado. La notable presencia de mujeres en este mercado hace que esta última cuestión sea especialmente significativa desde una perspectiva de género.

El Convenio sobre igualdad de remuneración es el instrumento clave para enfrentar una de las manifestaciones más persistente y extendida de la desigualdad en el trabajo, la ya referida brecha salarial de género. En este Convenio, así como en su Recomendación complementaria (R. 90), dicha igualdad implica que hombres y mujeres tienen derecho a la misma remuneración no solo por el desempeño del mismo trabajo, sino también por el ejercicio de un trabajo de igual valor. De este modo, la justa determinación de este “valor” adquiere especial relevancia para evitar la brecha salarial. Así lo reconoce la Recomendación, al instar a los Estados a formular métodos y procedimientos sencillos que posibiliten valorar los diferentes empleos, sin tomar en cuenta -directa o indirectamente- el sexo del trabajador. Con todo, la pervivencia de una profunda brecha salarial refleja la ausencia o inadecuada aplicación del Convenio 100. En los supuestos de falta de adecuación es común que los ordenamientos internos limiten el alcance del “trabajo de igual valor” al mismo trabajo. Además, en estos ordenamientos, el término

“remuneración” no siempre abarca todas las formas de retribución -sueldos y demás prestaciones- y, consecuentemente, permiten establecer diferencias salariales y contribuir a dicha brecha. Más allá de estas cuestiones terminológicas, la desigualdad salarial responde a la segmentación ocupacional que singulariza al mercado de trabajo, cuya superación requiere la adopción de medidas que potencien la libertad de elección laboral y, por ende, venzan los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres, derivados sobre todo de sus responsabilidades familiares. Así las cosas, la correcta aplicación del Convenio 100 no sólo implicaría un ajuste de la remuneración de ambos sexos, sino también el justo reconocimiento de las competencias y funciones de las trabajadoras.

El Convenio 111 y su Recomendación complementaria (R. 111) garantizan la igualdad de oportunidades y trato de todos los trabajadores, prohibiendo cualquier discriminación en el acceso al empleo y la ocupación, la formación profesional y las condiciones laborales, por motivos de sexo, raza, color, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. Por lo que se refiere al Convenio, en los últimos años se han registrado ciertos avances en su implementación: algunos Estados han reformado su normativa, mientras otros han adoptado nuevas disposiciones en la materia, definiendo dos grandes tendencias. Por un lado, es lugar común que los ordenamientos internos incluyan motivos diferentes -a los recogidos en el Convenio- sobre la base de los cuales se prohíbe la discriminación. Así, junto al sexo, la raza, el color, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional y el origen social, se incorporan criterios como la edad o el estado de salud. Por otro lado, se ha reforzado la protección en el ámbito del empleo y la ocupación. Con todo, se observan ciertos vicios en la traslación de la normativa internacional en los ordenamientos internos. Son frecuentes, por ejemplo, los límites de cobertura, bien como consecuencia de la omisión de algunos de los motivos aludidos, bien como resultado de la exclusión de ciertos sujetos del ámbito de protección. Además, la legislación nacional en materia de igualdad de oportunidades y trato en el trabajo no siempre abarca todos los aspectos -desde el acceso al empleo hasta el fin de la relación de trabajo- del empleo y la ocupación, comprendiendo disposiciones discriminatorias -por ejemplo, normas que imponen ciertas limitaciones a las mujeres, como es el caso del trabajo nocturno- o manteniendo vigentes preceptos que coartan derechos fundamentales de las trabajadoras. Entre estos preceptos se encuentran aquellos que autorizan al marido a prohibir que su cónyuge trabaje fuera del hogar.

La igualdad de oportunidades y trato está presente también en otros instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo que, sin ser adoptados con este fin, contienen disposiciones que se refieren a dicha igualdad en ámbitos materiales específicos. Así, el

“Convenio relativo a las normas y objetivos básicos de la política social (C.117)” estipula -entre tales objetivos- la supresión de toda discriminación entre los trabajadores por “motivos de raza, color, sexo, credo, asociación a una tribu o afiliación a un sindicato”. Junto a él, el “Convenio relativo a la política del empleo (C.122)” establece que esta política tenderá a garantizar -entre otras cuestiones- la libre elección de empleo, la adquisición de la formación necesaria para hacer realidad tal elección y las posibilidades de utilizar esta formación y otras cualificaciones del trabajador en dicho empleo, con independencia de factores como la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, la procedencia nacional o el origen social. Por lo que se refiere a otros ámbitos materiales, deben citarse también el “Convenio relativo a la licencia pagada de estudios (C.140)”, en el que se prohíbe denegar esta licencia por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social y el “Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador (C.158)”, donde “la raza, el color, el sexo, el estado civil, las responsabilidades familiares, el embarazo, la religión, las opiniones políticas, la ascendencia nacional o el origen social” quedan excluidas de las causas que justifican el fin de una relación laboral. Entre estas causas se incluye también “la ausencia del trabajo durante la licencia de maternidad”.

La actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo se ha ocupado además de la discriminación, directa e indirecta, resultante de la asignación de las responsabilidades familiares, tratando de favorecer la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. En este contexto, la protección de las trabajadoras embarazadas, púérperas y lactantes ha sido un asunto prioritario desde su fundación, lo que ha resultado en la adopción de tres convenios. Como vimos, en la primera Conferencia Internacional del Trabajo -celebrada en 1919- se aprueba el “Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto (C.3)” que, en función del cambio de los roles de las mujeres y, consecuentemente, de las ideas vinculadas a la maternidad, ha sido revisado en dos ocasiones. Mientras la primera de estas revisiones conduce a la adopción -en 1952- del “Convenio relativo a la protección de la maternidad (C.103)”, la segunda lleva a la aprobación -en 2000- del “Convenio sobre la protección de la maternidad (C.183)”, unos instrumentos a los que complementan la Recomendación 95 y la Recomendación 191 respectivamente. En general, esta legislación se sustenta en la percepción tradicional de la mujer como titular de los derechos y deberes vinculados a la maternidad, si bien el Convenio 183 y la Recomendación 191 articulan la tutela con base en las políticas antidiscriminatorias y de igualdad de oportunidades y trato de la mujer en el trabajo. En particular, el Convenio 183 conjuga la promoción de la igualdad de las trabajadoras con la protección necesaria de su salud y seguridad, así como la de sus hijos.

Uno de los avances más importantes de este instrumento es la extensión de la protección “a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente” (art.1.1), lo que permite calificar tal protección como universal. Asimismo, amplía la duración de la licencia de maternidad de las doce semanas previstas en el Convenio 103 a catorce semanas e introduce notables mejoras en las prestaciones pecuniarias y en las cuestiones relativas a la salud materno-infantil. La protección que ofrece el Convenio 183 - frente a la discriminación por causa de maternidad- es especialmente completa, abarcando la prohibición del despido discriminatorio, la reincorporación laboral tras el disfrute de las licencias y la igualdad de acceso al empleo. Así las cosas, esta norma consolida un vínculo entre la lucha contra la discriminación, la salud materna y la seguridad socioeconómica de las trabajadoras y sus hijos. También caracteriza a este instrumento su flexibilidad, delegando -con frecuencia- a las autoridades nacionales el establecimiento de los términos de su aplicación e interpretación. Aunque se esperaba que esta flexibilidad facilitaría su ratificación, sólo 28 Estados lo han hecho hasta el momento. Sobre este particular volveremos más adelante.

Con todo, la influencia de los convenios sobre protección de la maternidad trasciende los índices de ratificación, pues la mayor parte de los ordenamientos internos recojen esta cuestión. Junto a ello, no obstante, diversos obstáculos dificultan su aplicación. Es frecuente, por ejemplo, la exclusión de ciertas categorías de trabajadoras y que las empleadas domésticas, las trabajadoras agrícolas, las mujeres que trabajan en la economía informal y en modalidades atípicas de empleo no disfruten de la protección o los beneficios ligados a la maternidad. Así las cosas, las normas que protegen la maternidad han de cubrir al conjunto de las trabajadoras y los Estados asumir su aplicación efectiva como una obligación prioritaria. En lo que se refiere al disfrute de la licencia por maternidad, el 51% de los Estados cumple con la duración mínima - las ya referidas 14 semanas- establecida en el Convenio 183 y un 20% supera este mínimo, ampliando la licencia a las 18 semanas propuestas en la Recomendación 191. No obstante, un 35% incumplen el período establecido en el Convenio 183, con licencias que oscilan entre las 12 y las 13 semanas, lo que, por lo demás, se ajusta a lo determinado por los Convenios 3 y 103. Por último, debe notarse que un 14% de los países del mundo no satisfacen el tiempo mínimo previsto en los instrumentos de la OIT, al otorgar licencias inferiores a las 12 semanas. Serios desafíos persisten también en lo que se refiere a las prestaciones pecuniarias que las licencias llevan aparejadas. Para garantizar la igualdad de género es necesario -como se apuntó- que la normativa fije adecuadamente la duración, cuantía y financiación de estas prestaciones. Considerando estos tres aspectos, sin embargo, solo el 30% de los 145 países de los que se tienen datos alcanza o supera los mínimos establecidos por el Convenio 183. El mayor nivel de implementación se registra en el grupo de los países de “Europa Central y Sudoriental (no

pertenecientes a la UE) y de la CEI”, así como en las “Economías desarrolladas y los países de la UE”. Mientras en el 91% de los países del primer grupo, las normas sobre duración, cuantía y financiación se ajustan a la legislación internacional del trabajo, en el segundo grupo el porcentaje se sitúa en el 72%. En las restantes regiones se registran deficiencias normativas en, al menos, uno de los tres aspectos apuntados. En cualquier caso, la Organización Internacional del Trabajo entiende que son dos los retos que requieren una solución urgente. El primero de ellos es el relativo a la duración de las prestaciones por maternidad, debiendo responder como mínimo al período establecido en el Convenio 183. La privación o la insuficiencia de prestaciones pecuniarias empujan a las mujeres a retornar prematuramente al trabajo, contraviniendo la finalidad protectora del descanso por maternidad. El segundo de los retos anunciados no es otro que reducir el número de países en los que la financiación de estas prestaciones recae sobre el empleador, al constituir uno de los motivos centrales de la discriminación femenina en el acceso al empleo.

Otro elemento central de la desigualdad de género en el trabajo es -como venimos reiterando- la disímil distribución de las responsabilidades domésticas. En general, son las mujeres las que asumen la mayor parte de estas responsabilidades, lo que unido a su participación en el trabajo productivo limita el desarrollo de sus carreras profesionales y su calidad de vida. La primera norma que trata de dar respuesta a esta situación es -como señalamos también- la “Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares (R.123)”. Aún reconociendo -por primera vez- el papel de las mujeres como trabajadoras, el alcance de esta Recomendación es especialmente limitado, al contemplarlas además como encargadas principales de tales responsabilidades. De este modo, reafirma su “domesticidad” y, por lo tanto, acepta tacitamente su “doble jornada laboral”. Con base en esta concepción de las mujeres, la Recomendación se constriñe a proponer un conjunto de medidas que les “ayuden” a sobrellevar tal jornada, admitiendo y amparando, en tal sentido, la desigualdad de género, sin afrontar las causas que la determinan.

El ya aludido cambio de enfoque que la Organización Internacional del Trabajo asume a mediados de la década de los setenta determinará la revisión de la Recomendación 123. Como resultado de esta revisión, en 1981 se adopta -como se avanzó- el “Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (C.156)” y la “Recomendación sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (R.165)”. Dos son las características esenciales de estos instrumentos: por un lado, ninguno de ellos prescribe el rol de las mujeres y los hombres en el ámbito de la reproducción y la producción y, por otro, amplían

el significado de “responsabilidades familiares”. Por lo que se refiere a esta última característica, tales responsabilidades no se reducen a los hijos, extendiéndose a los miembros de la familia directa que requieren de atención y apoyo. En el mismo orden de cosas, el art. 8 del Convenio 156 adquiere especial relevancia al establecer que “la responsabilidad familiar no debe constituir de por sí una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo”. Reforzando esta disposición, la Recomendación 165 determina que tanto las responsabilidades familiares, como el estado matrimonial y la situación familiar, “no deberían constituir por sí causas justificadas para denegar un empleo a un trabajador o para terminar la relación de trabajo” (disposición 16).

La actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo ha buscado igualmente favorecer una distribución más equitativa de las responsabilidades reproductoras y productoras. De manera novedosa, la Recomendación 165 propone que, no solo la madre, sino también el padre pueden disfrutar de licencias parentales y de permisos por enfermedad del hijo u otros miembros de la familia directa. Estas licencias y permisos abren la puerta a una transformación de los roles tradicionales de género y, consecuentemente, facilitan la coparticipación en las responsabilidades familiares y la conciliación de la vida familiar, laboral y personal. Con todo, esta transformación exige que se fomente el uso de estas licencias y permisos por parte de los hombres, pues la evidencia empírica refleja que, en los supuestos de titularidad compartida, las responsabilidades recaen fundamentalmente en las mujeres.

En definitiva, la normativa de la Organización Internacional del Trabajo sobre igualdad de oportunidades y trato entre trabajadores con responsabilidades familiares busca transformar la división sexual del trabajo, alentando, por un lado, una mayor participación de los padres en la esfera doméstica y, por el otro, una mayor igualdad de las mujeres en el ámbito laboral. En este sentido, el Convenio 156 y su Recomendación complementaria tratan de promover laboralmente a las mujeres, exhortando a los Estados a tomar medidas que faliciten a los trabajadores con tales responsabilidades su integración, permanencia y reincorporación -tras una ausencia motivada por obligaciones familiares- a la fuerza laboral. Así pues, estos instrumentos constituyen herramientas esenciales para que hombres y mujeres tengan la oportunidad de jugar un papel integral en el ámbito público y en el privado.

Las dificultades que las mujeres afrontan en el ámbito laboral están vinculadas además al tipo de actividad que desempeñan, en su mayoría “empleo atípico”, denominado como tal precisamente por estar al margen de la otrora norma tradicional o típica de empleo. En auge tras los cambios socio-económicos acaecidos a finales del siglo XX y, en particular, como

consecuencia de la búsqueda de una mayor productividad y menores costes, esta modalidad de empleo abarca el trabajo temporal, eventual, a tiempo parcial, a domicilio, las relaciones triangulares o el trabajo por cuenta propia. Este auge ha derivado -entre otras cuestiones- en la emergencia de una “subespecie” de trabajadores que no dispone de las mismas garantías de estabilidad, salarios y prestaciones que los empleados regulares, lo que, en términos generales, permite caracterizar al empleo atípico como precario. Sobre la base de una perspectiva de género, el incremento de esta modalidad de empleo es especialmente preocupante, pues -como venimos apuntando- la presencia de mujeres es extremadamente significativa y, en consecuencia, también lo es su precarización laboral. La profunda y larga crisis que atravesamos desde 2008 no ha hecho más que agravar esta situación, al ser las mujeres -en términos generales- las que se han visto abocadas al desempleo, el subempleo o el empleo informal, con las consecuencias que ello tiene. Con anterioridad a esta crisis y en respuesta al referido incremento de las formas de empleo atípico, la Organización Internacional del Trabajo adopta -entre 1994 y 2006- el “Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (C. 175)”, el “Convenio sobre el trabajo a domicilio (C.177)” y la “Recomendación sobre la relación de trabajo (R. 198)”. Por último, en 2011, aprueba el “Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (C. 189)”. Este conjunto de instrumentos ofrecen unos estándares mínimos de protección respecto a las formas de empleo atípico más precarias.

El trabajo a tiempo parcial es especialmente común en los países más avanzados, ocupando la primera posición por lo que se refiere a la feminización de las formas de empleo atípico. Aunque los primeros esfuerzos para regular esta modalidad laboral se inician a mediados del siglo pasado, la férrea resistencia de los empleadores dilató un proceso preparatorio que, por lo demás, fue controvertido. Adoptado, finalmente, en 1994 y ratificado hasta el momento por 14 Estados, el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial reconoce el valor económico de este tipo de empleo y ofrece oportunidades a aquellos seres humanos que no pueden acceder a otras modalidades de trabajo. Asimismo, garantiza a los trabajadores a tiempo parcial la misma protección de la que gozan los trabajadores a tiempo completo “en situación comparable” respecto a los derechos de sindicación, representación y negociación colectiva, así como en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo y la discriminación en materia de empleo y ocupación. Con todo, esta protección adolece de ciertas deficiencias. En esferas como la maternidad, la terminación de la relación de trabajo, las vacaciones anuales y/o los días feriados pagados y la licencia de enfermedad, tal protección ha de garantizarles condiciones “equivalentes a las de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable”, mientras en otros ámbitos esta será “proporcional” al tiempo de trabajo o a los umbrales establecidos. En cualquier caso, la protección se otorga en función de un “referente”, el trabajador a jornada

completa en una situación comparable, cuando debería fundarse en torno a derechos positivos de los trabajadores a tiempo parcial.

El trabajo a domicilio constituye una forma antigua de empleo flexible que ha adquirido también un nuevo auge, acompañado de dimensiones desconocidas hasta el momento. Así, lejos de circunscribirse al sector textil, de confección y calzado, al que se encontraba tradicionalmente vinculado, se ha asociado a otras áreas industriales y de servicios. Aunque este tipo de empleo no siempre se caracteriza por su precariedad, la escasa información disponible refleja que una significativa proporción de los trabajadores a domicilio desarrollan su actividad en condiciones precarias. En particular, su dispersión y aislamiento dificultan a menudo la aplicación efectiva de sus derechos laborales. Con todo, en la década de los noventa, diversas organizaciones y grupos de trabajadores se movilizan a favor de la protección de este colectivo, atrayendo la atención de la OIT que, en 1996, adopta el “Convenio sobre trabajo a domicilio (C.177)”. Este Convenio amplía el significado de “trabajador” con el objeto de incluir a dicho colectivo, sin encaje en la acepción tradicional del término. Asimismo, extiende la idea de “relación de empleo”, abarcando la relación entre los trabajadores, los empleadores y/o un intermediario, y el concepto de “lugar de trabajo”, incorporando el hogar. Dos cuestiones merman el significado de este Convenio: por un lado, el hecho de haber sido ratificado únicamente por 10 Estados y, por otro lado, los importantes desafíos que afronta en materia de implementación, fundamentalmente como consecuencia del aislamiento, informalidad, invisibilidad y debilidad de quienes trabajan a domicilio.

Con la llegada del siglo XXI, en un contexto de cambio profundo de la organización del trabajo, la OIT se ve impelida a definir “la relación de trabajo” como eje del derecho laboral. Indispensable para la interpretación jurídica y la determinación de los titulares de deberes y derechos, la imprecisión de su significado dilata las posibilidades de vulneración de las garantías de los trabajadores insertos en relaciones de trabajo ambiguas como, por ejemplo, los “falsos autónomos”. En este contexto, la organización intenta dotar a la legislación laboral de un “gran angular” que abarque tanto el trabajo subordinado, en el sentido estricto del término, como a los trabajadores de la “periferia” que son objetivamente dependientes, pero no jurídicamente subordinados. En tal sentido, la Conferencia Internacional del Trabajo adopta -en 2006- la “Recomendación sobre la relación de trabajo (R. 198)”. Sin basarse únicamente en la existencia de subordinación jurídica, esta Recomendación establece criterios uniformes que, sobre la base de la aplicación del principio de primacía de la realidad, permiten determinar la existencia de una relación laboral. Al trascender la subordinación jurídica como único criterio de determinación, la Recomendación adquiere mayor amplitud y potencial para mantener su

vigencia. Su objetivo es la protección de los empleados dependientes, con una “relación de trabajo” escasamente diáfana, bien porque ha sido disfrazada o encubierta, bien porque desempeñan su labor en beneficio de una tercera persona, sin reglas claras. En este contexto, la Recomendación 198 presta especial atención a la dimensión de género, subrayando que los problemas de la “relación de trabajo” afectan particularmente a las mujeres y confiriendo gran importancia al establecimiento de políticas claras sobre igualdad de género y a la mejora del cumplimiento de la legislación y los acuerdos nacionales pertinentes. La adopción -relativamente reciente- de esta Recomendación y su naturaleza no vinculante dificultan valorar su acogida por los Estados miembros de la organización y, en consecuencia, su eficacia real.

Entre la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo -más próxima en el tiempo- se encuentra la regulación de una de las formas atípicas de empleo más precarias y feminizadas: el trabajo doméstico. Sus últimas estimaciones, correspondientes a 2010, sitúan en dicho trabajo a 52,6 millones de personas, cifra fácilmente superable, habida cuenta del carácter informal de esta modalidad de empleo. Más allá de sus singularidades cuantitativas, los trabajadores domésticos son -como adelantamos- especialmente vulnerables: la remuneración de su actividad es baja y su protección social es insuficiente e, incluso, inexistente. De los 52,6 millones de personas apuntadas más arriba, el 83% son mujeres, cuya situación -por lo general- es más delicada que la de sus homólogos masculinos. Mientras el aislamiento en el que realizan su trabajo las expone, con frecuencia, a tratos abusivos por parte de su empleador, su dispersión limita las posibilidades de organización y dificulta cualquier esfuerzo por mejorar sus condiciones laborales. Muchas de estas mujeres son, además, migrantes, en cuyo caso pueden ser víctimas de discriminación múltiple y, en consecuencia, ver vulnerados sus derechos fundamentales. Con el objeto de responder a esta realidad, la Conferencia Internacional del Trabajo -en su sesión de junio de 2011- adopta el “Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (C.198)”.

La adopción de este Convenio representa un hito en el ámbito del trabajo doméstico. Por primera vez, un instrumento jurídico internacional reconoce la significativa contribución de los trabajadores domésticos a la economía mundial y sus especiales condiciones laborales. En referencia a esta última cuestión, constituye un hecho sin precedentes en la actividad normativa de la OIT que este instrumento asuma un enfoque de derechos humanos, cuyo fundamento no es otro que la concepción de los derechos de los trabajadores domésticos como derechos universales. Sobre la base de este enfoque, se garantiza a estos trabajadores derechos civiles como el derecho de acceso a la justicia y el derecho a la privacidad y derechos económicos y sociales, como los vinculados a la jornada laboral y el salario mínimo. Desde una perspectiva de

género, el Convenio 198 tiene trascendentales consecuencias respecto a la situación laboral del cuantioso número de mujeres que se desempeñan como empleadas domésticas. El reconocimiento, sin ambigüedad, del trabajo doméstico como trabajo productivo supone un avance significativo para el logro de la igualdad laboral de género. Con todo, debe advertirse que este Convenio -en vigor desde septiembre de 2013- tan sólo ha sido ratificado por 13 países, lo que dificulta evaluar su implementación. Ello no impide, sin embargo, destacar su potencial en términos de protección de los trabajadores domésticos. Como sostiene *Humans Rights Watch*, su adopción ha motivado a 25 países a reforzar las garantías jurídicas respecto a estos trabajadores.

Las consideraciones que preceden prueban el significativo papel que la acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo ha jugado en la promoción de la igualdad de género, un papel que, por lo demás, continúa siendo crucial. A su larga trayectoria en el reconocimiento de los derechos laborales de las mujeres, se suma posteriormente -como hemos visto- su compromiso con una nueva estrategia: la integración de una perspectiva de género como eje transversal de su actividad. Cabe recordar que esta estrategia no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar una meta y, en el marco de esta organización, esta meta es lograr la igualdad de género en el mundo del trabajo. En este contexto, corresponde responder ahora a otra de las preguntas de investigación que planteamos al inicio de esta tesis: ¿Qué efectos ha tenido la integración de la perspectiva de género en su acción normativa?

La incorporación de esta estrategia en la Organización Internacional del Trabajo se considera un éxito no sólo dentro del sistema de las Naciones Unidas, actor internacional que reconoce a la OIT como fuente de buenas prácticas en la materia, sino también en comparación con otras organizaciones internacionales. Sin embargo, los resultados alcanzados respecto a la integración de la perspectiva de género en su actividad normativa son desiguales. Mientras se ha avanzado notablemente en ciertos ámbitos y facetas, en otros se ha naufragado, particularmente por lo que se refiere a los roles tradicionales de género. En este sentido, debe notarse la vigencia de instrumentos como el “Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria (C.89)”, en el que se restringe el desempeño de dicho trabajo en función del género. Suscita muchas dudas la compatibilidad de esta norma con los ya aludidos “Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación” y “Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares”, así como con la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. Con todo, casi un tercio de los Estados que ratificaron el Convenio 89, lo han denunciado. A ello hay que añadir, las “cláusulas de flexibilidad”

contenidas en algunos de los instrumentos claves, con el objeto de posibilitar un proceso de ratificación a dos niveles. Para garantizar el consenso, tales instrumentos permiten a los Estados excluir de su ámbito de aplicación categorías particulares de trabajadores. Entre los instrumentos más recientes, el referido “Convenio sobre la protección de la maternidad” y el “Convenio sobre el trabajo nocturno (C. 171)” admiten que los Estados parte excluyan “a categorías limitadas de trabajadores” cuando su aplicación a tales categorías plantee problemas especiales e importantes (art.2). Así pues, aunque en los convenios de la OIT no se permiten las reservas, se pueden utilizar “cláusulas de flexibilidad” que, facilitando su aplicación en circunstancias y grados de desarrollo diversos, hacen de la “norma” un término poco apropiado. En definitiva, limitar el alcance de los instrumentos destinados a la consecución de la igualdad de género en el mundo del trabajo, privando a ciertos sujetos de su tutela, parece un sin sentido.

La incorporación de la perspectiva de género en la acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo es una estrategia que, como cualquier otra, sólo es buena si se implementa. Buscamos responder aquí a la última de las preguntas de investigación de esta tesis doctoral, esto es, ¿cuál ha sido la respuesta de los Estados respecto a la aplicación de la normativa de la Organización Internacional del Trabajo en materia de igualdad de género?. Si bien esta normativa ha ejercido una notable influencia en moldear la legislación nacional, su aplicación ha sido significativamente diversa, incluso respecto a los instrumentos próximos a su ratificación universal como son, los Convenios fundamentales 100 y 111. Es común, en tal sentido, que los ordenamientos internos incorporen el principio de igualdad y no discriminación en el trabajo, pero es común también que su aplicación efectiva se enfrente a diversos obstáculos. En términos generales, estos obstáculos se localizan fundamentalmente en las regiones con menor nivel de desarrollo económico y, en consecuencia, es en estas regiones donde el grado de aplicación es inferior. Así, mientras las trabajadoras de África, Asia Meridional y el Medio Oriente se enfrentan a importantes desigualdades en el ámbito laboral, en las “Economías desarrolladas” y la “Unión Europea” gozan de mayores garantías.

En síntesis, reconociendo el decisivo papel jugado por la Organización Internacional del Trabajo en la incorporación de la igualdad de género en los ordenamientos internos y, en particular, respecto a su promoción por parte de las organizaciones de empleadores y trabajadores, la evidencia empírica muestra que, por lo general, el logro de tal igualdad es un objetivo aún lejano. En este orden de ideas, las consecuencias de la actual crisis económica y financiera en el ámbito laboral, amenazan los avances alcanzados, un escenario que exige a la organización incrementar sus esfuerzos para preservarlos y posibilitar nuevos progresos.

Anexos





Anexo I: Disposiciones nacionales esenciales para la protección de la maternidad por región

Fuente: Cuadro de elaboración propia con base en los datos extraídos de OIT (2010) “La maternidad en el trabajo. Examen de la legislación Nacional. Resultados de la base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo.” Segunda Edición, Oficina Internacional del trabajo, Pags. 107-117. Toda la información del cuadro se obtuvo en la “Base de Datos en la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo-protección de la maternidad.” Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/travail> y la información de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS- <http://www.issa.int/es/>).

África

País	Duración de la Licencia	Porcentaje del salario	Fuente de Financiación	Tipo de Financiación	Convenio sobre la protección de la maternidad ratificados		
					C.03	C.103	C.183
Angola	3 Meses	100%	Mixta (de ser necesario, el empleador completa la seguridad social)	No hay información			
Argelia	14 Semanas	100%	Seguridad Social	Obligatoria	✓		
Benín	14 Semanas	100%	Mixta (50% Seguridad Social, 50% empleador)	Obligatoria			
Botsuana	12 Semanas	25% o 50% por cada día de ausencia.	Empleador	Obligatoria			
Burkina Faso	14 Semanas	100%	Mixta (de ser necesario, el empleador completa la seguridad social.)	Obligatoria	✓		
Burundi	12 Semanas	100%	Mixta (50% Seguridad Social, 50% empleador)	Obligatoria			
Camerún	14 Semanas	100%	Seguridad Social	Obligatoria	✓		
República Centroafricana	14 Semanas	50%	Seguridad Social	Obligatoria	✓		
Chad	14 Semanas	100%	Seguridad Social	Obligatoria			
Comoras	14 Semanas	100%	Empleador	Obligatoria			
Congo	15 Semanas	100%	Mixta (50% Seguridad Social, 50% empleador) Seguridad Social	Obligatoria			
República Democrática del Congo	14 Semanas	Dos tercios.	Empleador	Obligatoria			
Costa Marfil	14 Semanas	100%	Seguridad Social	Obligatoria	✓		

País	Duración de la Licencia	Porcentaje del salario	Fuente de Financiación	Tipo de Financiación	Convenio sobre la protección de la maternidad ratificados		
					C.03	C.103	C.183
Yibuti	14 Semanas	100%	Mixta (50% Seguridad Social, 50% empleador)	No hay información			
Egipto	3 meses	100%	Mixta (75% Seguridad Social, 25% empleador)	Obligatoria			
Eritrea	60 días	Remunerada pero no hay información sobre la cuantía	Empleador	No Hay Información			
Etiopia	90 días	100%	Empleador.	Obligatoria			
Gabón	14 Semanas	100%	Seguridad Social	Obligatoria	✓		
Gambia	12 Semanas	100%	Empleador	No Hay Información			
Ghana	12 Semanas	100%	Empleador	No Hay Información		✓	
Guinea	14 Semanas	100%	Mixta (50% Seguridad Social, 50% empleador)	Obligatoria	✓		
Guinea-Bissau	60 Días	100%	Mixta (Si es necesario el empleador costea la diferencia entre las prestaciones de la seguridad social y las ganancias)	No Hay Información			
Guinea Ecuatorial	12 Semanas	75%	Seguridad Social	Obligatoria		✓	
Kenia	3 meses	100%	Empleador	Obligatoria			
Lesoto	12 Semanas	Los empleadores no están obligados al pago	No remunerada	N/A			
Yamahiriya Árabe Libia	50 días	50% (100% para las trabajadoras independientes)	Empleador (Seguridad Social para las trabajadoras independientes)	Obligatoria	✓	✓	
Madagascar	14 Semanas	100%	Mixta (50% Seguridad Social; 50% empleador)	Obligatoria			
Malawi	8 semanas	100%	Empleador	No Hay Información			
Malí	14 Semanas	100%	Seguridad Social	Obligatoria			✓
Marruecos	14 Semanas	100%	Seguridad Social	Obligatoria			
Mauricio	12 Semanas	100%	Empleador	Obligatoria			
Mauritania	14 Semanas	100%	Seguridad social	Obligatoria	✓		
Mozambique	60 días	100%	Empleador	Sin Información			

País	Duración de la Licencia	Porcentaje del salario	Fuente de Financiación	Tipo de Financiación	Convenio sobre la protección de la maternidad ratificados		
					C.03	C.103	C.183
Namibia	12 Semanas	100%	Seguridad social	No Hay Información			
Níger	14 Semanas	50%	Seguridad Social	Obligatoria			
Nigeria	12 Semanas	50%	Empleador	Obligatoria			
Ruanda	12 Semanas	100% las primeras 6; semanas el resto al 20%	Empleador	Obligatoria			
Santo Tomé y Príncipe	60 días	100%	Seguridad Social ¹	Obligatoria			
Senegal	14 Semanas	100%	Seguridad Social.	Obligatoria			
Seychelles	14 Semanas	Suma fija mensual por 12 semanas	Mixta	Obligatoria			
Somalia	14 Semanas	50%	Empleador	Obligatoria			
Sudáfrica	4 meses	Hasta el 60% según los ingresos	Seguridad Social	Obligatoria			
Sudan	8 Semanas	100%	Empleador	Obligatoria			
Suazilandia	12 semanas	No remunerada	N/A	N/A			
Tanzania Republica Unida de,	84 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria			
Togo	14 Semanas	100%	Mixta (50% Seguridad Social, 50% Empleador)	Obligatoria			
Túnez	30 días	Dos tercios	Seguridad Social	Obligatoria			
Uganda	60 días laborables	100% por un mes.	Empleador	Obligatoria			
Zambia	12 Semanas	100%	Empleador	Obligatoria		✓	
Zimbabue	98 días	100%	Empleador	Obligatoria			

Asia (Oriental, Sudoriental, Pacífico y Meridional)

País	Duración de la Licencia	Porcentaje del salario	Fuente de Financiación	Tipo de Financiación	Convenios sobre la protección de la maternidad ratificados		
					C.03	C.103	C.183
Afganistán	90 días	100%	Empleador	Obligatoria			
Bangladesh	16 Semanas	100%	Empleador	Obligatoria			
Camboya	90 días	50%	Empleador	Obligatoria			
China	90 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria			
Corea, Republica de	90 días	100%	Mixta (2/3 empleador; 1/3 Seguridad Social) ²	Obligatoria			
Fiji	84 días	Suma Fija	Empleador	Obligatoria			
Filipinas	60 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria			
India	12 Semanas	100%	Seguridad Social ¹	Obligatoria			
Indonesia	3 meses	100%	Empleador	Obligatoria			
Islas Salomón	12 Semanas	25%	Empleador	Obligatoria			
Kiribati.	12 Semanas	25%	Empleador	No hay información			
República Popular Lao	90 días	100%	Seguridad Social ¹	Obligatoria ³			
Malasia	60 días	100%	Empleador	Obligatoria			
Mongolia	120 días	70%	Seguridad Social	Obligatoria		✓	
Myanmar	12 semanas	Dos tercios	Seguridad Social	Obligatoria			
Nepal	52 días	100%	Empleador.	Obligatoria			
Pakistán	12 semanas	100%	Empleador.	Obligatoria			
Papúa Nueva Guinea	La necesaria para la hospitalización previa al parto y 6 semanas después	No remunerada	N/A	N/A		✓	
Singapur	16 semanas	100% para el primer y segundo hijo	Mixta (8 Semanas pagadas por el empleador y 8 semanas por el gobierno)	Obligatoria			
Sri Lanka	12 semanas para el primer el segundo hijo	6/7 o 100%	Empleador	Obligatoria		✓	
Tailandia	90 días	45 días pagados al 100% por el empleador; luego, 45 días pagados al 50% por la Seguridad Social	Mixta (2/3 empleador, 1/3 la Seguridad Social)				
Vanuatu	12 semanas	50%	Empleador				
Vietnam	4 a 6 meses	100%	Seguridad Social				

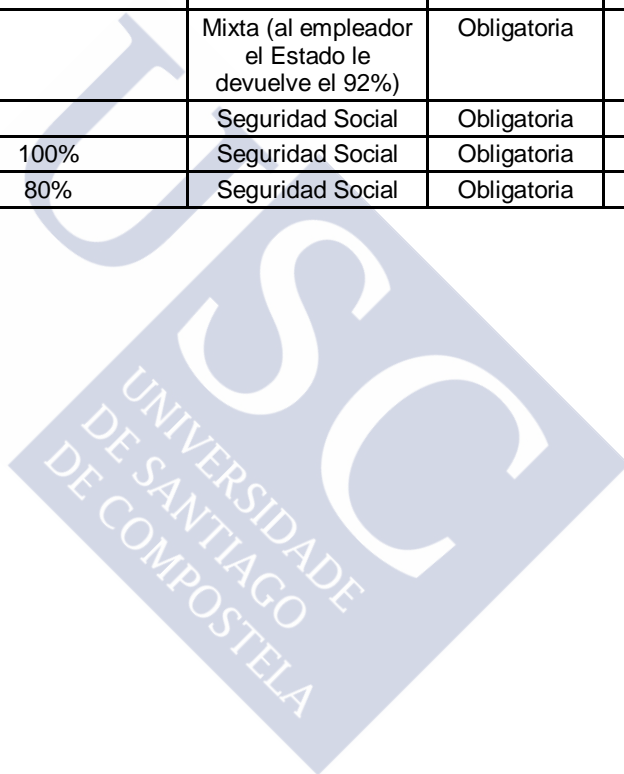
Países de Europa Central y sudoriental (excepto UE) y de la CEI

País	Duración de la Licencia	Porcentaje del salario	Fuente de Financiación	Tipo de Financiación	Convenios sobre la protección de la maternidad ratificados.		
					C.03	C.103	C.183
Albania.	365 días	80% desde antes del parto a 150 días tras el parto; 50% para el resto	Seguridad Social	Obligatoria			✓
Azerbaiyán	126 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria		✓	
Bielorrusia.	126 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria		D**	✓
Bosnia y Herzegovina	365 días	50 a 100%	Seguridad social y Estado (al empleador se le devuelve el pago inicial)	No hay información	✓	✓	
Croacia.	45 días antes del parto hasta un año después del parto	100% a 6 meses tras el parto; luego una suma fija	Seguridad social (fondo del seguro de enfermedad, por 6 meses, luego presupuesto del Estado)	Obligatoria	✓	✓	
Kazajstán.	126 días	100%	Empleador.	Obligatoria			
Kirguistán.	126 días	100% los primeros diez días laborales; 10 veces un indicador de referencia (el nivel del salario min.) por el resto	Estado (al empleador se le devuelve el pago de las prestaciones)	Obligatoria		✓	
La Ex República Yugoslava de Macedonia.	No hay información	No hay Información	No hay información	No hay Información	✓	✓	
Moldavia, República de	126 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria		D**	✓
Montenegro.	365 días desde el parto.	100%	Empleador	No hay Información	✓	✓	
Rusia, Federación	140 días	100% hasta cierto límite.	Seguridad Social	Obligatoria		✓	
Serbia	365 días desde el parto	100%	Seguridad Social	Obligatoria	✓	✓	
Tayikistán	140 días	100%	Seguridad Social	No hay Información		✓	
Turquía	16 semanas	Dos tercios.	Seguridad Social	Obligatoria		✓	
Ucrania	126 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria		✓	
Uzbekistán	126 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria		✓	

Economías Desarrolladas y Unión Europea

País	Duración de la Licencia	Porcentaje del salario	Fuente de Financiación	Tipo de Financiación	Convenios sobre la protección de la maternidad ratificados.		
					C.03	C.103	C.183
Alemania	14 semanas.	100%	Mixta (hasta cierto límite y el empleador)	Obligatoria	✓		
Australia.	52 Semanas	No remunerada.	N/A	N/A			
Austria	16 Semanas	100%	Seguridad Social	Obligatoria		D**	✓
Bélgica.	15 Semanas.	82% los primeros 30 días; el resto, al 75% hasta cierto límite.	Seguridad Social	Obligatoria			
Bulgaria.	227 Días	90%	Seguridad Social	Obligatoria	✓		✓
Canadá.	17 semanas (Federal)	55% durante 15 semanas hasta cierto límite.	Seguridad Social	Obligatoria			
Chipre.	18 semanas.	75%	Seguridad Social	Obligatoria			✓
República Checa.	28 Semanas.	69%	Seguridad Social	Obligatoria			
Dinamarca.	18 semanas.	100%	Mixta (Empleador y Gobierno Local)	Obligatoria			
Eslovaquia.	28 Semanas.	55%	Seguridad Social	Obligatoria			✓
Eslovenia.	105 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria	D**	D**	✓
España.	16 semanas.	100%	Seguridad Social	Obligatoria	✓	✓	
Estados Unidos.	12 semanas (federal).	No remunerada	No hay programa nacional	N/A			
Estonia	140 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria			
Finlandia	105 días laborables	70% hasta cierto límite más 40% de la cuantía adicional, más 25% de la cuantía adicional.	Seguridad Social	Obligatoria			
Francia.	16 semanas	100% hasta cierto límite.	Seguridad Social	Obligatoria	✓		
Grecia.	119 días	100%	Seguridad Social y Estado	Obligatoria	✓	✓	
Hungría.	24 Semanas	70%	Seguridad Social	Obligatoria	✓	D**	✓
Irlanda	26 Semanas remuneradas y 16 semanas sin remunerar).	80% hasta cierto límite.	Seguridad Social	Obligatoria			
Islandia	3 meses	80%	Seguridad Social, suma universal fija del Estado para las mujeres sin derecho.	Obligatoria			
Israel.	12 semanas.	100% hasta cierto límite por catorce semanas.	Seguridad Social	Obligatoria			
Italia	5 meses	80%	Seguridad Social	Obligatoria	✓	D**	✓
Japón	catorce semanas.	60%	Seguridad Social	Obligatoria			
Letonia	112 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria	✓		✓

País	Duración de la Licencia	Porcentaje del salario	Fuente de Financiación	Tipo de Financiación	Convenios sobre la protección de la maternidad ratificados.		
					C.03	C.103	C.183
Lituania	126 días		Seguridad Social	Obligatoria			
Luxemburgo	16 semanas.		Seguridad Social	Obligatoria	✓	D**	✓
Malta	14 semanas		Empleador	Obligatoria			
Noruega	36 (o 46) semanas		Seguridad Social	Obligatoria			
Nueva Zelanda	14 semanas		Estado (Universal)	Obligatoria			
Países Bajos	16 semanas.		Seguridad Social	Obligatoria		D**	✓
Polonia	20 semanas.		Seguridad Social	Obligatoria		✓	
Portugal	120 (o 150) días		Seguridad Social	Obligatoria		✓	
Reino Unido	52 semanas.		Mixta (al empleador el Estado le devuelve el 92%)	Obligatoria			
Rumanía	126 días		Seguridad Social	Obligatoria	✓		✓
San Marino	5 meses	100%	Seguridad Social	Obligatoria		✓	
Suecia.	14 semanas	80%	Seguridad Social	Obligatoria			



América Latina y el Caribe

País	Duración de la Licencia	Porcentaje del salario	Fuente de Financiación	Tipo de Financiación	Convenios sobre la protección de la maternidad ratificados.		
					C.03	C.103	C.183
Antigua y Barbuda	13 semanas.	100% durante 6 semanas; 60% durante 7 semanas	Mixta (60% seguridad social; 40% empleador durante las primeras 6 semanas)	Obligatoria			
Argentina	90 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria	✓		
Bahamas	12 semanas	100%	Mixta (2/3 seguridad social durante trece semanas; 1/3 empleador durante doce semanas)	Obligatoria		✓	
Barbados	12 semanas	100%	Seguridad Social	Obligatoria			
Belice	14 semanas	100%	Seguridad Social ¹	Obligatoria		D**	✓
Bolivia, Estado Plurinacional de	60 días	100% del salario mínimo más 70% de la diferencia entre el salario mínimo y los ingresos regulares.	Seguridad Social	Obligatoria		✓	
Brasil	120 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria	D*	✓	
Chile	18 semanas	100% hasta cierto límite	Seguridad Social	Obligatoria	D*	✓	
Colombia	12 semanas	100%	Seguridad Social	Obligatoria	✓		
Costa Rica	4 meses.	100%	Mixta (50% Seguridad Social; 50% empleador)	Obligatoria			
Cuba	18 semanas	100%	Seguridad Social	Obligatoria	✓	D**	✓
Dominica	12 semanas	60%	Mixta	Obligatoria			
República Dominicana	12 semanas	100%	Mixta (50% seguridad social; 50% empleador) ¹	Obligatoria			
Ecuador	12 semanas	100%	Mixta (75% Seguridad Social; 25% empleador)	Obligatoria		✓	
El Salvador	12 semanas	75%	Seguridad Social ¹	Obligatoria			
Granada	3 meses	105% durante 2 meses; 65% para el último mes.	Mixta (65% Seguridad Social por 12 semanas y 40% empleador por 2 meses)	Obligatoria			

País	Duración de la Licencia	Porcentaje del salario	Fuente de Financiación	Tipo de Financiación	Convenios sobre la protección de la maternidad ratificados.		
					C.03	C.103	C.183
Guatemala	84 días	100%	Mixta (2/3 Seguridad Social; 1/3 empleador) ¹	Obligatoria		✓	
Guyana	13 semanas	70%	Seguridad Social	Obligatoria			
Haití	12 semanas	100% durante 6 semanas	Empleador	No Hay Información			
Honduras	10 semanas	100% durante 84 días ⁵	Seguridad Social ⁶	Obligatoria			
Jamaica	12 semanas	100% durante 8 semanas	Empleador	Obligatoria			
México	12 semanas	100%	Seguridad Social ¹	Obligatoria			
Nicaragua	12 semanas	100%	Mixta (60% Seguridad Social; 40% empleador) ¹	Obligatoria	✓		
Panamá	catorce semanas	100%	Mixta ⁶	Obligatoria	✓		
Paraguay	12 semanas	50% durante 9 semanas	Seguridad Social	Obligatoria			
Perú	90 días	100%	Seguridad Social	Obligatoria			
Saint Kitts y Nevis	13 semanas	65%	Seguridad Social	Obligatoria			
Santa Lucía	3 meses.	65%	Seguridad Social	Obligatoria			
Trinidad y Tobago	13 semanas	100% durante 1 mes y 50% durante 2 meses con cargo al empleador más una suma según las ganancias con cargo a la seguridad Social	Mixta	Obligatoria			
Uruguay	12 semanas	100%	Seguridad Social	Obligatoria	D*	✓	
Venezuela	26 semanas	100%	Seguridad Social	Obligatoria	✓	D	

Oriente Medio

País	Duración de la Licencia	Porcentaje del salario	Fuente de Financiación	Tipo de Financiación	Convenios sobre la protección de la maternidad ratificados.		
					C.03	C.103	C.183
Arabia Saudita.	10 semanas	50% o 100% según la duración del empleo.	Empleador	Obligatoria			
Bahréin.	60 días	100% durante 45 días; luego sin remunerar	Empleador	No Hay Información			
Emiratos Árabes Unidos.	45 días	100%	Empleador	No Hay Información			
Irán, República Islámica del	90 días o 4 meses para las madres lactantes.	Dos Tercios	Seguridad Social	Obligatoria			
Iraq	62 días	100%		No Hay Información			
Jordania.	10 semanas	100%	Empleador	No Hay Información			
Kuwait.	70 días	100%	Empleador	No Hay Información			
Líbano	7 semanas.	100%	Empleador	Obligatoria.			
Qatar.	50 días	100%	Empleador	No Hay Información			
República Árabe Siria.	120 días (para el primer hijo)	100%	Empleador	No Hay Información			
Yemen.	60 días.	100%	Empleador	No Hay Información			

D= Denunciado; D*=Denunciado, C.103 Ratificado; D**=Denunciado,C.183 ratificado; N/A= No se Aplica.

Nota: La duración de la licencia de maternidad presentada en este anexo se refiere a la duración normal de la licencia de maternidad según las disposiciones de la ley nacional. De no especificarse lo contrario, la duración de la licencia de maternidad en días se entiende por días “consecutivos” o “naturales”.

1. Si una mujer no esta cubierta por la seguridad social pero tiene derecho a la licencia de maternidad, corresponde a su empleador costear la totalidad de sus prestaciones pecuniarias por maternidad.
2. Para las empleadas de las empresas que están sujetas al decreto de ejecución de la ley de seguro de empleo (“*Enforcement Decree of the Employment Insurance Act*”) la caja de seguro de empleo cubre todo el período de licencia de maternidad.
3. Solo están abarcadas algunas zonas del país.
4. 6/7 para las empleadas cubiertas por el decreto sobre las prestaciones por maternidad (“*Maternity benefits ordinals*”); 100% para las que están cubiertas por la ley sobre los empleados del comercio y oficinas (“*shops and offices employees act*”)
5. El código del trabajo (de 31 de Marzo de 2003) prevé 10 semanas de licencia de maternidad, mientras que según la ley sobre la regulación general de la seguridad social (*general regulation of*

social security act) (de 15 de febrero de 2005) Las prestaciones por maternidad son costeadas durante 84 días por la seguridad social.

6. El empleador completa la diferencia entre seguridad social o los pagos de la cuenta de seguro individual obligatorio y el salario.
7. 4 a 6 meses según las condiciones y la naturaleza del trabajo.
8. 100% (República de Srpska); 50-80% según las leyes de los diferentes cantones (Federación de Bosnia y Herzegovina).
9. Noruega tiene un sistema de licencia de maternidad, paternidad y parental remunerada de 56 o 46 semanas en total (pagada respectivamente al (80% o 100% de las ganancias anteriores). A fin de determinar la duración de licencia de maternidad, las diez semanas de licencia remunerada destinadas exclusivamente al padre no se han tomado en cuenta. De esta manera, las madres tienen a disposición las remanentes 46 o 36 semanas, de las cuales 9 le son destinadas exclusivamente.



Anexo II: Resumen de la información disponible en la base de datos de la OIT para cada país, por región.

Fuente: Cuadro de elaboración propia según la información obtenida en “La maternidad en el trabajo. Examen de la legislación nacional. Resultados de la base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo.” Segunda edición. Oficina Internacional del Trabajo, Pág. 119-121.

África	Asia (Oriental, Sudoriental, Pacífico Meridional)	Países de Europa Central y sudoriental (Excepto UE) y la CEI	Economías Desarrolladas y Unión Europea	América Latina y el Caribe	Oriente Medio
Angola*	Afganistán	Albania	Alemania	Antigua y Barbuda*	Arabia Saudita*
Argelia	Bangladesh*	Azerbaiyán	Australia	Argentina	Bahréin*
Benín*	Camboya	Bielorrusia	Austria	Bahamas	Emiratos Árabes Unidos*
Botsuana	China*	Bosnia y Herzegovina*	Bélgica	Barbados	Irán, República islámica del
Burkina Faso	Corea, República de	Croacia	Bulgaria	Belice.	Iraq*
Burundi*	Fiyi	Kazajistán*	Canadá	Bolivia, Estado plurinacional de	Jordania*
Camerún	Filipinas	Kirguistán*	Chipre	Brasil	Kuwait*
República Centroafricana	India*	Moldava, República de,	República Checa*	Chile	Líbano
Chad*	Indonesia		Dinamarca	Colombia	Qatar*
Comoras*	Islas Salomón*	Federación e Rusia	Eslovaquia	Costa Rica	República Árabe Siria*
Congo*	Kiribati*.	Serbia*	Eslovenia	Cuba	Yemen*
Costa de Marfil.	Republica Democrática Popular Lao	Tayikistán	España	Dominica*	
Congo, República Democrática*	Malasia	Turquía*	Estados Unidos	República Dominicana*	
Yibuti*	Mongolia	Ucrania*	Estonia	Ecuador	
Egipto	Myanmar	Uzbekistán	Finlandia	El Salvador	
Eritrea*	Nepal*		Francia	Granada*	
Etiopia*	Pakistán*		Grecia*	Guatemala	
Gabón	Papúa Nueva Guinea		Hungría	Guyana	
Gambia*	Singapur		Irlanda	Haití*	
Ghana	Sri Lanka		Islandia	Honduras	
Guinea	Tailandia		Israel.	Jamaica*	
Guinea-Bissau*	Vanuatu		Italia	México	
Guinea Ecuatorial	Vietnam		Japón	Nicaragua	
Kenia*			Letonia	Panamá	
Lesoto			Lituania	Paraguay	
Yamahiriya Árabe Libia			Luxemburgo	Perú	

África	Asia (Oriental, Sudoriental, Pacífico Meridional)	Países de Europa Central y sudoriental (Excepto UE) y la CEI	Economías Desarrolladas y Unión Europea	América Latina y el Caribe	Oriente Medio
Madagascar			Malta	San Cristóbal y Nieves*	
Malawi*			Noruega	Santa Lucía*	
Mali			Nueva Zelanda	San Vicente y las Granadinas	
Marruecos*			Países Bajos	Trinidad y Tobago*	
Mauricio			Polonia*	Uruguay	
Mauritania			Portugal	Venezuela, República Bolivariana de	
Mozambique*			Reino Unido		
Namibia			Rumanía		
Níger			San Marino*		
Nigeria			Suecia		
Ruanda*			Suiza		
Santo Tomé y Príncipe*					
Senegal					
Seychelles					
Somalia					
Sudáfrica					
Sudán					
Suazilandia					
Tanzania, República unida de					
Togo*					
Túnez					
Uganda					
Zambia					
Zimbabue					

Nota: En el caso de los países marcados con un asterisco (*), solo se dispone de información sobre la duración de la licencia de maternidad, las prestaciones pecuniarias y la fuente de financiación.

La sección “3.2.1. Licencia de maternidad” –inserta en el apartado “3.2. Aplicación de los convenios para la protección de la maternidad. Examen de la legislación nacional” del Capítulo III- y sus subsecciones están basadas en el conjunto entero de los países aquí enumerados. Pero las secciones “3.2.2. Licencias afines”, “3.2.3. La protección y no discriminación en el empleo por causas derivadas de la maternidad” y “3.2.4. La protección de la salud materno-infantil” están basados en el subconjunto de 111 países respecto de los cuales se dispone de información completa, excluyéndose los 56 países marcados con asterisco.



Bibliografía

Introducción

- ARIAS DOMINGUEZ, A. (2009) La acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo. Badajoz : Abecedario. 216p.
- CSI (2012) “Informe: Detenida en el tiempo: La brecha salarial de género no ha cambiado en 10 años”, Bruselas, CSI. 72 p.
- FLAX, J. (1990), “Postmodernism and Gender Relations in Feminist Theory”, en NICHOLSON, L.J. (Ed.), *Feminism/Postmodernism*, Routledge, New York.
- HOLTMAAT Rikki (2010) De igual tratamiento a igual derecho en *Derecho, género e igualdad cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas*, Vol. 1. Daniela Heim (coord.), Encarna Bodelón González (coord.). Universitat Autònoma de Barcelona, Grupo Antígona, 2010 Pp. 209-228.
- LENGWILER, M. (2006), “Between charisma and heuristics: four styles of interdisciplinarity”, en *Science and Public Policy*, vol. 33, nº 6, July, p. 423.
- MÄÄTTÄ, P. (2008b) The ILO Principle of Equal Pay and Its Implementation. Disertación académica presentada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Tampere para su discusión pública en el “Väinö Linna-Auditorium” K104, Kalevantie 5, Tampere el 8 de Marzo de 2008. Tampere University Press. 485p.
- MILLER (2010), “Interdisciplinarity: Its Meaning and Consequences”, en Denmark, R.A. (Ed.), *The International Studies Encyclopedia*. London, Blackwell Publishing. Pág. 4.
- OIT (2014) “*Global Employment Trends 2014. Risk of a jobless recovery?*”. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (Documento electrónico disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf - última consulta 03 de julio de 2014).126p.
- OIT (2011a) La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse. Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe del director General. Conferencia Internacional del Trabajo 100ª reunión, 2011. Informe I (B)Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

- OIT (2009a) Guía sobre los nuevos Indicadores de Empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: incluido el conjunto completo de Indicadores de Trabajo Decente /Oficina Internacional del Trabajo. – Ginebra: OIT 2009 48 p.
- OIT (2009b) La Igualdad de género como eje del trabajo decente. 98ª Conferencia Internacional del Trabajo: Informe VI. 2009. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. (Documento electrónico disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_106175.pdf - última consulta 22 de junio de 2012)
- OIT (2008a) ABC de los derechos de las trabajadoras y la igualdad de género. Segunda edición. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (Documento electrónico disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_094520.pdf - Última consulta 03 de julio de 2014)
- OIT (2006) Changing patterns in the world of work. Report of the director General. International Labour Office, Ginebra. 76 págs.
- OIT (2005) El empleo Femenino: Tendencias Mundiales y acciones de la OIT. Ponencia de la OIT 49ª Sesión de la Comisión sobre la Condición de la Mujer. Naciones Unidas, Nueva York. 28 de febrero al 11 de Marzo de 2005. (Documento electrónico disponible <http://www.ilo.org/dyn/gender/docs/RES/382/F1538848632/El%20empleo%20femenino%20-%20Tendencias%20mundiales%20y%20acci.pdf> - última consulta 03 de julio de 2013)
- OIT - KILM (2009) Key Indicators in Labor Market. 6th Edition. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT – KILM (2007) Key Indicators in Labor Market. 5th Edition. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- PAUTASSI, L. y RODRÍGUEZ, C. (2004) *Vulnerabilidad laboral, instituciones sociales y género en Argentina*. Women in Informal Employment, Globalizing and Organizing (Wiego). Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp) Taller de Discusión Informalidad y Género en Argentina. Centro Cultural de la Cooperación Buenos Aires, Mayo 2004.
- PIRAS C. (2006) Capítulo 1: La mujer en la Fuerza Laboral: Desafíos y Temas de política. *Mujeres y trabajo en America Latina. Desafíos para las políticas laborales*. Claudia Piras, Editora. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006) (Documento electrónico disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=916862> - última consulta 03 de julio de 2014)

- RUNYAN, A.S. (1994), "Radical feminism: alternative futures", D'Amico, F.; Beckman, P.R (eds.), *Women, Gender and World Politics: Perspectives, Policies and Prospects*. Westport, Bergin & Garvey.p.201-216
- STEANS, Jill (2006) *Gender and International Relations. Issues Debates and future Directions*. 2ª Edición. Cambridge, UK ; Malden, MA : Polity. 183p.
- STIENSTRA, Deborah (1994) *Women's movements and international organizations*. Basingstoke : Macmillan Press Ltd., 201 p.

Convenios Internacionales

- ONU (1979) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979
- ONU (1996) "Aplicación de los resultados de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer". Informe del Secretario General, Doc. ONU A/51/322.

Documentos Oficiales OIT (Declaraciones, Resoluciones, Convenios y Recomendaciones)

- OIT (1944) Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros.
- OIT (1951) Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor (No.100). Conferencia Internacional del Trabajo, 34.a reunión, Ginebra 1951.
- OIT (1958) Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. (No.111) Conferencia Internacional del Trabajo, 42.a reunión, Ginebra, 1958.
- OIT (1981) Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (No.156) Conferencia Internacional del Trabajo, 67.a reunión, Ginebra, 1981.
- OIT (2000) Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado) 1952 (No. 183). Conferencia Internacional del Trabajo.88a reunión, Ginebra 2000.

Capítulo I. El compromiso de la Organización Internacional del Trabajo con la igualdad de género

- _____ (1948) The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies American Journal of International Law, Vol. 42, No. 4 Publisher(s): American Society of International Law, pp. 900-906
- ALCOCK, A. (1971), *History of the International Labour Organisation*. London : Mac Millan, 384p.
- ARIAS DOMINGUEZ, A. (2009) *La acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo*. Badajoz : Abecedario. 216p.
- BACCHI, C. y EVELINE, J. (2010) *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory*. University of Adelaide Press. Australia. 368p.
- BAYEFSKY (1990) “*The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law*”, publicado en Human Rights Law Journal, Vol. 11, N° 1-2, 1990, pp. 1-34.
- BEIGBEDER y LANDAU (2008) “*From ILO standards to EU Law. The case of equality between men and women at work*”. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden, Holland. 340p.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (1998) América Latina frente a la desigualdad. Informe de Progreso Económico y Social 1998. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BINSTOCK Hanna., (1998) Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. *Serie mujer y desarrollo hacia la igualdad de la mujer* No. 24.
- BONET P., Jordi (2007) *Mundialización y régimen jurídico internacional del trabajo. La organización internacional del trabajo como referente político jurídico universal*. Barcelona : Atelier. 361p.
- BONET P., Jordi Y OLESTI R., Andreu (2010) *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*. Huygens Editorial, Barcelona. 386p.
- BRENEMAN-PENNAS, T. , RUEDA M. (2008) “*Gender in the International Labour Organization*” Women’s Participation in social dialogue institutions at the national level. ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch (Geneva) (Documento electrónico disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/papers/womenpart.pdf> - Última consulta 03 de marzo de 2013)
- BROCAS A., CAILLOUX A., OGET V. (1990) Las mujeres y la seguridad social: los progresos de la igualdad de trato. Colección Informes OIT No. 19. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 162 p.

- CAAMAÑO ROJO, Eduardo. (2009) Los efectos de la protección a la maternidad para la concreción de la igualdad de trato entre hombres y mujeres en el trabajo. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* [online]. 2009, n.33, pp. 175-214.
- CAAMAÑO ROJO, E. (2008) "El permiso parental y la progresiva inclusión del Padre en los derechos para la armonización del trabajo y la vida familiar". En *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXI* (Valparaíso, Chile, 2º semestre de 2008). Págs. 325 - 354
- CAAMAÑO ROJO, E. (2005) Las transformaciones del trabajo, la crisis de la relación laboral normal y el desarrollo del empleo atípico. *Revista de Derecho* Vol. XVIII - No 1 - Julio 2005 Páginas 25-53.
- CABO, G. y GARZON, Ma. J. (2007) Diferencia y discriminación salarial por razón del sexo. Madrid: Instituto de la Mujer, 2007. (Estudios, 100) 285p.
- CANO L., Ma. Angelines y TRINIDAD N., P. (2011) Grupos vulnerables y desfavorecidos. Protección contra su explotación laboral. Madrid : Dykinson, 171p.
- CASCO, B. (2003) "Mainstreaming: una aproximación teórica". Sistemas locales para la igualdad de oportunidades. Intervenciones de mediación a favor del mainstreaming. Proyecto PROMOCIONA. Instituto de la mujer.
- CHARLESWORTH, H. (2007) No flotando si no ahogándonos: la transversalidad de género y los Derechos Humanos en las naciones unidas. En *Revista del Centro por la justicia y el Derecho Internacional (CEJIL): Debates sobre Derechos Humanos y el sistema interamericano*. Año II No. 3 Septiembre de 2007 Pág. 1-17 (Disponible en: <http://cejil.org/sites/default/files/03.01.Charlesworth.pdf> - Última consulta: 10 de Febrero de 2013).
- COOK R. (1994), Chapter 9: State accountability under the Convention on the elimination of all forms of discrimination against women en *Human rights of women: national and international perspectives* University of Pennsylvania Press, Philadelphia. P.228-256
- CRUZ VILLALON, Jesús (2000) "Outsourcing y relaciones laborales" en VV.AA., *Descentralización productiva y nuevas formas organizativas del Trabajo*. Colección Informes y Estudios, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, España.
- CSI (2011) Confederación Sindical Internacional .Informe. Vivir con inseguridad económica: mujeres y trabajo precario. 29 Pág. Marzo 2011. Disponible en: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Women_8_march_ES.pdf (última consulta: 10 de Julio de 2013).
- CSI (2010) Confederación Sindical Internacional .Informe. Decisiones para trabajar: análisis de los factores que influyen en las decisiones de las mujeres para trabajar. 82 Pág. Marzo

- 2010 Disponible en: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/women_une__ES.pdf (última consulta: 18 de Septiembre de 2013).
- CSI (2009a) (Des)igualdad de género en el mercado laboral: Visión general de las tendencias y progresos mundiales. Informe de la confederación sindical internacional. Versión Electrónica: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/GAP_ES_09.pdf (última consulta: 18 de Septiembre de 2013).
- CONSEJO EUROPEO (1998) *Mainstreaming* de Género. Marco Conceptual metodología y presentación de “Buenas practicas”. Sección de igualdad entre hombres y mujeres. Dirección de Derechos Humanos. Consejo de Europa. Estrasburgo. Francia. Edita: Instituto de la mujer. Madrid. 1999. 275p.
- CONSEJO ECONOMICO y SOCIAL - CES (1997) ONU, Informe del Consejo Económico y Social correspondiente al Año 1997. Quincuagesimosegundo período de sesiones. A/52/3, 18 de septiembre de 1997 (Documento en línea: [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/519af4fb471040a3c1256a08005cd59e/\\$FILE/N9726567.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/519af4fb471040a3c1256a08005cd59e/$FILE/N9726567.pdf) - última consulta: 10 de Febrero de 2013).
- DURÁN y LALAGUNA, Paloma (2008) Acciones positivas para las mujeres en las organizaciones internacionales. Edita: La Ley. Madrid. 342 p.
- ELSTOB C. (2001). The International Labour Organization Perspective. En, Landau E. (dir.) The status of women at the dawn of the twenty-first Century. Proceedings of the conference held under the auspices of the International Association of Legal Science and the Minerva Centre for Human Rights. UNESCO. Paris. France. Págs. 21-29.
- FIMMEN E. (1922) The International Federation of Trade Unions. Developments and Aims. Publicado por *International Federation of Trade Unions*. Amsterdam. (Documento disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/netzquelle/01299.pdf> - Última consulta 23 de junio de 2014)
- FLORO, M. y MEURS, M. (2009) “Global trends in women access to “decent work”. Dialogue on Globalization. Occasional Papers No. 43 May 2009. Friederich-Ebert-Stingtun. Ginebra, Suiza.
- FOLGUERA, Pilar (2006) “La equidad de género en el marco internacional y europeo” en Maquieira, Virginia (ed.) *Mujeres, Globalización y Derechos Humanos*, Madrid, Cátedra. Pág. 124-128.
- GARCÍA A., M (1994) El trabajo a tiempo parcial. Aspectos Sociales y Organizacionales. Acciones e investigaciones sociales, ISSN 1132-192X, N° 2, págs. 113-121
- GLENDON, M.A. (2001) A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights. New York: Random House, pp. 368

- GODINHO, Didice y CAPPELLIN Paola (2009) La perspectiva de género en la dimensión socio-laboral de los acuerdos de asociación. Análisis y propuestas. Friedrich-Ebert-Stiftung. Representación en Uruguay. 19p.
- HELPER, L. (2006) Understanding Change in International Organizations: Globalization and Innovation in the ILO, 59 *Vanderbilt Law Review*. Págs. 649-726.
- HEINEN, (1990) *Inequalities at Work: The Gender Division of Labour in the Soviet Union and Eastern Europe*. Studies in political economy, Vol.33, 33, Autumn 1990 (pp.39-61).
- HOLTMAAT, Rikki (2010) De igual tratamiento a igual derecho. En *Derecho, género e igualdad cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas*, Vol. 1. Daniela Heim (coord.), Encarna Bodelón González (coord.). Universitat Autònoma de Barcelona, Grupo Antígona. Pp. 209-228
- HOLTMAAT, R. (2004): Towards Different Law and Public Policy; The significance of Article 5a CEDAW for the elimination of structural gender discrimination, Uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Den Haag, Doetinchem, Reed Business Information publicado en internet en http://www.rikkiholtmaat.nl/Towards_Different_Law_and_Public_Policy.pdf
- HUMBLET y ZARKA-MARTRES (2002) La política normativa de la OIT. En *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global*. J.-C. Javillier (Director de publicación). A. Otero (Coord.), Oficina Internacional del Trabajo. Impreso en Malta. Págs. 1-16
- JACOBS Jerry (1995) *Gender Inequality at work*. Sage Publications, Thousands Oaks. 438p.
- JAVILLIER, Jean Claude (2003) Introducción. En *Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales del trabajo*. Edición española Copyright © Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003. P9-12
- JENSON J. (1986) Gender and reproduction or, *babies and the state* Studies in political economy, Vol.20, Summer 1986 (pp.09-46).
- LOMBARDO E. (2008) Mainstreaming de Género /Transversalidad. Entrada en el Diccionario sobre mujeres y ámbito local. Disponible en: <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/Lombardodiccionario.pdf> - última consulta: 18 de Septiembre de 2013).
- KOMBOS Constantinos y HADJISOLOMOU Maria (2007) The Mechanism Used by the ILO and the EU in combating employment discrimination in Pay: Converging Divergence? *Electronic Journal of Comparative Law*. Vol. 11, 2 de septiembre de 2007. Págs. 1-38.
- KROOK, M. y TRUE, J. (2012) rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. *European Journal of International Relations*. Págs.103-126. Originalmente publicado en línea el 18 de noviembre de 2010.

- LUBIN R., Carol y WINSLOW Anne (1990) *Social Justice for women. The International Labor Organization and Women*. Duke University Press. 328 p.
- MARTÍNEZ, M. (2010) Capítulo 10. Los Convenios de la OIT en *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*. Jordi Bonet Pérez, Andreu Olesti Rayo (Dirs.).Pags. 165-180. Huygens Editorial, Barcelona.
- MAZEY Sonia (2001) *Gender Mainstreaming in the EU. Principles and practice*. European dossier series. Kogan Page. London 63 p.
- MÄÄTTÄ, Paula (2008a) *Equal Pay, Just a Principle of the ILO?* Books on Demand GmbH, Norderstedt 2008. 465p.
- MÄÄTTÄ, Paula (2008b) *The ILO Principle of Equal Pay and Its Implementation*. Disertación académica presentada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Tampere. Discusión pública en el auditorio Väinö Linna -Auditorium K104, Kalevantie 5, Tampere. 8 de marzo. Tampere University Press. 485p.
- MILLER C. Y RAZAVI S. (1994) *Gender Mainstreaming: a Study of Efforts by the UNDP, the World bank and the ILO to Institutionalize Gender Issues*. United Nations Research Institute for Social Development Program (Disponible en [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/FC107B64C7577F9280256B67005B6B16/\\$file/opb4.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/FC107B64C7577F9280256B67005B6B16/$file/opb4.pdf) - última consulta: 18 de Noviembre de 2013).
- MONEREO, Cristina (2010) *Desigualdades de género y capacidades humanas*. Colección: Crítica del Derecho. Sección: Derecho Vivo. Director: José Luis Monereo Pérez. Editorial Comares. Granada. 177p.
- NUSSBAUM M. (1999) *Mujeres e igualdad según la tesis de las capacidades*. *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 118, Nº 3, p. 253-274 .OIT, Ginebra.
- OIT (2013) *Global employment trends 2013: Recovering from a second jobs dip* / International Labour Office. Geneva: ILO, 2013. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_202326.pdf (última consulta:12 de febrero de 2013).
- OIT (2012a) *Tendencias Mundiales del Empleo 2012: Prevenir una crisis mayor del empleo*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. (Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/eurpro/madrid/download/tendenciasmundiales2012.pdf> - última consulta:12 de febrero de 2013).
- OIT (2012b) *Global Employment Trends for Women 2012* / International Labour Office – Geneva: ILO, December 2012 1 v. 61p. (Disponible en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--->

- dcomm/documents/publication/wcms_195447.pdf - última consulta 11 de febrero de 2013).
- OIT (2012c) Informe Mundial sobre Salarios 2012/13. Los salarios y el crecimiento equitativo. International Labour Office – Geneva: ILO, December 2012. 156p (Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_195244.pdf - Última consulta 11 de febrero de 2013).
- OIT (2011a) La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse. Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe del director General. Conferencia Internacional del Trabajo 100ª reunión, 2011. Informe I (B) Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2011b) *Tendencias Mundiales del Empleo 2011: El desafío de la recuperación del empleo*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, OIT, 2011
- OIT (2011c) *La recuperación de la crisis también ha de beneficiar a la mujer. Día Internacional de la Mujer 2011*. Folleto informativo de la OIT en el Día internacional de la Mujer. Oficina para la Igualdad de Género (GENDER). Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2011d) Informe de la Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A). Informe General y observaciones referidas a ciertos países. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT (2011e) Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos Convenio núm. 189 & Recomendación núm. 201 en pocas palabras. Servicio sobre las Condiciones de Trabajo y de Empleo (TRAVAIL) Departamento de la Protección de los trabajadores. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT (2011f) “Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional”, serie Notas de Información sobre Trabajo Doméstico núm. 4 (Ginebra) . Servicio sobre las Condiciones de Trabajo y de Empleo (TRAVAIL) Departamento de la Protección de los trabajadores. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT (2011g) Key Indicators in Labor Market- KILM. 7th Edition. Disponible en: http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm (última consulta: 11 de Febrero de 2013).
- OIT (2010a), *Camino del trabajo decente para el personal del servicio domestico: panorama de la labor de la OIT*. Documento de trabajo 2/2010 Autora: Asha D’souza. 104p.

- OIT (2010b) Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y textos seleccionados. Oficina internacional del Trabajo, Ginebra. 99p.
- OIT (2009a) Guía sobre los nuevos Indicadores de Empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: incluido el conjunto completo de Indicadores de Trabajo Decente /Oficina Internacional del Trabajo. – Ginebra: OIT 2009 48 p.
- OIT (2009b) La Igualdad de género como eje del trabajo decente. 98ª Conferencia Internacional del Trabajo: Informe VI. 2009. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. Documento en línea disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_106175.pdf (última consulta: 11 de Febrero de 2013).
- OIT (2009c) Key Indicators in Labor Market- KILM. 6th Edition. (Ginebra, 2009)
- OIT (2009d) “Empoderamiento de las mujeres: ¡90 años de la OIT en acción!” folleto informativo de la campaña de sensibilización de la OIT: “La igualdad de género en el corazón del trabajo decente”. Oficina para la igualdad de género. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra
- OIT (2008a). ABC de los derechos de las trabajadoras y la igualdad de género. Segunda edición. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra (Documento en línea disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_094520.pdf - última consulta: 11 de Febrero de 2013)
- OIT (2008b) Manual para facilitadores de auditorías de género: metodología para las auditorías participativas de género de la OIT. Primera edición. Oficina Internacional del Trabajo. 153 p.
- OIT (2007b) Plan de acción para la igualdad 2008-2009. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra (Documento disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_097996.pdf - última consulta: 11 de Febrero de 2013).
- OIT (2007c) Key Indicators in Labor Market. 5th Edition, Ginebra.
- OIT (2006) OIT: *Igualdad de género y trabajo decente – Convenios y recomendaciones claves para la igualdad de género* (segunda edición) (Ginebra, 2006). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_088160.pdf (última consulta: 19 de Febrero de 2013)
- OIT (2005) El empleo Femenino: Tendencias Mundiales y acciones de la OIT. Ponencia de la OIT 49ª Sesión de la Comisión sobre la Condición de la Mujer. Naciones Unidas,

- Nueva York. 28 de febrero al 11 de Marzo de 2005 (Documento electrónico disponible <http://www.ilo.org/dyn/gender/docs/RES/382/F1538848632/El%20empleo%20femenino%20-%20Tendencias%20mundiales%20y%20acci.pdf> - última consulta 03 de julio de 2013).
- OIT (2003) Informe V: El ámbito de la relación de trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (Documento en línea disponible en: <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-v.pdf> - Última consulta: 19 de Febrero de 2013).
- OIT (2001) Conferencia Internacional del Trabajo 89ª Reunión Informe III (Parte 1B) Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones.
- OIT, (2000a) Equidad de Género en el Mundo del Trabajo en América Latina - Avances y Desafíos 5 Años después de Beijing, presentado a la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Febrero, 2000. Lima, Perú. Documento electrónico disponible en: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_130.pdf (última consulta 22 de Noviembre de 2012)
- OIT (1997) La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización, Memoria del Director General a la 85.ª reunión (1997) de la Conferencia. Oficina Internacional del trabajo. 86p.
- OIT (1996a) Igualdad en el empleo y la ocupación. Estudios Generales de la OIT. Documento Electrónico: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/surveyq.htm> (última consulta 10 de Enero de 2012)
- OIT (1996b) *Consulta tripartita en el plano nacional sobre la política económica y social*. Informe IV Conferencia Internacional del Trabajo, 83.ª reunión, Ginebra. Documento Electrónico disponible en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1996/96B09_73_SPAN.pdf (última consulta 13 de Septiembre de 2012)
- OIT (1994) Mujeres y Trabajo: selección de documentos y política de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. Versión Electrónica: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1994/94B09_359_SPAN.pdf (última consulta 03 de julio de 2012)
- PAUTASSI, L. Y RODRÍGUEZ C. (2004) *Vulnerabilidad laboral, instituciones sociales y género en Argentina*. Women in Informal Employment, Globalizing and Organizing (Wiego). Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp) Taller

- de Discusión Informalidad y Género en Argentina. Centro Cultural de la Cooperación Buenos Aires, Mayo 2004.
- PEREZ DEL RÍO, T. (2009) Guía de Negociación colectiva sobre la discriminación por razón de género en el empleo y las condiciones de trabajo, la igualdad retributiva y la violencia de género. Edit. Consejo andaluz de Relaciones laborales. 223p.
- PINEDA. E. (2012) Sufragistas y Sindicalistas (La participación femenina en los espacios públicos). Disponible en: http://www.ciudaddemujeres.com/articulos/spip.php?page=article_pdf&id_article=397 (última consulta 12 de Septiembre de 2012)
- PIRAS C. (2006) Capítulo 1: La mujer en la Fuerza Laboral: Desafíos y Temas de política. *Mujeres y trabajo en América Latina. Desafíos para las políticas laborales*. Claudia Piras, Editora. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006). Versión Electrónica: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=916862> (última consulta 25 de Enero de 2012)
- POLITAKIS G. (2001) Trabajo nocturno de las mujeres. El doble anhelo protección-igualdad. *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra, OIT. n.4, oct.-dic. 2001. p. 469-496.
- PRÜGL E. Y LUSTGARTEN A. (2006) The institutional road toward equality: Mainstreaming gender in International Organizations. In Jane Jaquette and Gale Summerfield (eds.) *Women and Gender Equity in Development Theory and Practice: Institutions, Resources, and Mobilization*. Durham, NC and London: Duke University Press, 2006, 364 pp.
- PRÜGL E., (2005) International Labor Organization. *Encyclopedia of International Relations and Global Politics*. P. 422-424. Routledge, Taylor & Francis Group. New York.
- PRÜGL, E. (1999a) The Global Construction of Gender. Home Based Work in the political Economy of the 20th Century.
- PRÜGL E., (1999b). What is a Worker? Chapter 12. Gender politics in global governance. Meyer Mary K. Y Elisabeth Prügl (Edit) Pp. 197-209
- RIVAS, Ana maría y RODRIGUEZ, Ma. José, (2008) *Mujeres y hombres en conflicto. Trabajo, familia y desigualdades de género*. Madrid, 2008.
- REES, T. (1998) *Mainstreaming equality in the European Union: education, training and labour market policies*, London: Routledge.
- REY, F (2008) La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo. *Revista española de derecho constitucional*, ISSN 0211-5743, Año nº 28, Nº 84, 2008 , págs. 251-283

- RODRÍGUEZ M., Irene (2008) *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, Desarrollo y Paz*. Catarata. Madrid. 266p.
- RUPP L. y TAYLOR V. (1999) *Forging Feminist Identity in an International Movement: A Collective Identity Approach to Twentieth-Century Feminism*. *Signs. Journal of Women in Culture and Society*. Vol. 24, No. 2 (Winter, 1999), pp. 363-386 The University of Chicago Press
- SÁNCHEZ, C. (2005): “Genealogía de la vindicación”, en Beltrán, E.; Maquieira, V.; Álvarez, S. y Sánchez, C. (eds.): *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza
- STANDING, G. (2008) *The ILO: An Agency for Globalization? Development and Change* 39(3): 355-384. Institute of Social Studies. Published by Blackwell Publishing, Oxford, UK and Malden, USA.
- STEANS, Jill (2006) *Gender and International Relations. Issues Debates and future Directions*. 2ª Edición. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity. 183p.
- STIEGLER, B., (2001) *How Gender Enters the Mainstream: Concepts, Arguments and Practical Examples of the EU Strategy on Gender Mainstreaming*. Documento electrónico: <http://library.fes.de/fulltext/asfo/00967toc.htm>, Electronic Ed., FES Library, Bonn.
- STIENSTRA, Deborah (1994) *“Women’s movements and international organizations”*. Basingstoke: Macmillan Press Ltd., 201 p.
- STRAUSS Anselm y CORBIN Juliet (2002), *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquia, 341p.
- SWEPTON, Lee (2005) *Adoption of Standards by the International Labour Organization: Lessons and Limitations*. International Council on Human Rights Policy & International Commission of Jurists. Workshop. Standard-setting: Lessons Learned for the Future. Geneva, 13-14 February 2005 (Documento en línea disponible en: http://www.ichrp.org/files/papers/82/120B__Adoption_of_Standards_by_the_ILO_Swepston__Lee__2005.pdf - Última consulta: 04 de Mayo de 2012).
- TREBILCOCK (2009) “From social justice to decent work: An overview of the ILO’s guiding ideals 1919-2008” ILO Century Project Paper 32 pp.
- TRUE, Jacqui (2010) *Mainstreaming Gender in International Institutions* en *Gender Matters in global politics*, Laura Sheperd (Edit.) P. 189-203.
- UNESCO (1975) *El Correo*, marzo, 1975 Año XXVIII . Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074836so.pdf> (última consulta de 02 de marzo de 2013)

- URIBE-ECHEVERRÍA, V. (2008), Inequidades de género en el mercado laboral: el rol de la división sexual del trabajo, en Cuaderno de Investigación 35 (Santiago de Chile, Dirección del Trabajo).
- VAN GOETHEM, G (2006) An International Experiment of Women Workers: The International Federation of Working Women, 1919-1924, Amsab-Institute of Social History, Ghent, Belgium in *Magaly Rodriguez Garcia, ed., "Labour Internationalism: Different Times, Different Faces"*, in *Special issue of Belgisch Tijdschrift voor Filologie en Geschiedenis/Revue Belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 84, 2006, no. 4, p. 1025-1047
- VAN STAVEREN, Irene (2007) "Gender indicators for monitoring trade agreements", en WIDE Briefing Paper, febrero de 2007. Artículo publicado en: Irene van Staveren, Diane Elson, Caren Grown and Nilufer Cagatay (eds.) *The Feminist Economics of Trade*. London: Routledge, 2007.
- VOSKO, Leah (2010) *Managing the margins : gender, citizenship, and the international regulation of precarious employment*. Oxford: Oxford University Press. 311p.
- WIKANDER U. (2007). ILO and women's economic citizenship. Paper for ILO: past and present. Bruselas, Octubre de 2007 (Documento electrónico disponible en: <http://www.ekonomiskhistoria.se/file.php?type=document&id=23> -Última consulta 16 de Marzo de 2012).
- WISSKIRCHEN, Alfred (2005) El sistema normativo de la OIT. Cuestiones jurídicas y experiencias. *Revista Internacional del Trabajo*. Vol.124 No.3 Pág.277-316 (última consulta 04 de Abril de 2012)
- WITHWORTH S. (1994) Gender, International relations and the case of the ILO. *Review of International Studies*, Vol. 20. No.4 octubre de 1994 pp. 389-405. Versión Electrónica: [http://www.yorku.ca/sandraw/Whitworth in RIS 1994.pdf](http://www.yorku.ca/sandraw/Whitworth%20in%20RIS%201994.pdf) (última consulta 28 de marzo de 2011)
- WITHWORTH S. (1996) Chapter 5: the International Labour Organization. *Feminism in International Relations: Towards a Political Economy of Gender in Interstate and Non-governmental Institutions* p.119-152. Mac Millan International Political Economy.
- WOODWARD (2006) Too late for mainstreaming?: Taking stock in Brussels. Submitted for review to *Journal of European Social Policy* and accepted in French translation *Cahiers du Genre*. June 2006. *Journal of European Social Policy*, agosto 2008 vol. 18 no. 3 P. 289-302.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard y SANCHEZ, Elena (2011) *Manual de investigación cualitativa en la ciencia política*, Madrid: Tecnos, 225p.

ZWINGEL, S. (2005) How do international women's rights norms become effective in domestic contexts? An analysis of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW). Disertación Doctoral. Ruhr-University Bochum, Germany.

ZWINGEL, S. (2005b) CEDAW: the women formula. Publicado en www.opendemocracy.net el 02 noviembre de 2005 (Versión PDF: <http://www.opendemocracy.net/content/articles/PDF/2986.pdf> - Última consulta 23 de febrero de 2012).

Convenios Internacionales

1848 Seneca Fall Sentiments Declaration. Modern History Sourcebook, The Declaration of Sentiments, Seneca Falls Conference, 1848. Internet Modern History Sourcebook. <http://www.fordham.edu/halsall/mod/senecafalls.asp>

ONU (1948) Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General 217 A(III).

ONU (1945) Carta de la Organización de las Naciones Unidas (Carta Fundacional).

ONU, (1966) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

ONU (1966) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

ONU (1979) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

ONU (1995) Plataforma de acción de Beijing, 1995. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Aprobada en la 16ª sesión plenaria, celebrada el 15 de septiembre de 1995.

ONU (1993) Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. 85ª sesión plenaria 20 de diciembre de 1993.

ONU (1999) Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999.

Documentos Oficiales OIT (Declaraciones, Resoluciones, Convenios y Recomendaciones)

OIT, (1919) Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto (No 3). Conferencia Internacional del Trabajo, 1.a reunión, Washington 1919.

- OIT, (1919) Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres (No. 4). Conferencia Internacional del Trabajo, 1.a reunión, Washington 1919.
- OIT (1919) Recomendación sobre la protección de las mujeres y de los niños contra el saturnismo (No.04). Conferencia Internacional del Trabajo, 1.a reunión, Washington 1919.
- OIT (1919) Recomendación sobre la aplicación del Convenio internacional adoptado en Berna en 1906, sobre la prohibición del empleo del fósforo blanco (amarillo) en la industria de las cerillas. (No.06) Conferencia Internacional del Trabajo, 1.a reunión, Washington 1919.
- OIT (1934) Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres (No. 41). Conferencia Internacional del Trabajo, 18.a reunión, Ginebra 1934.
- OIT (1935) Convenio relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas (No. 45). Conferencia Internacional del Trabajo, 19.a reunión, Ginebra 1935.
- OIT, (1944) Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros.
- OIT (1948) Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria (No. 89). Conferencia Internacional del Trabajo, 31.a reunión, San Francisco 1948.
- OIT (1951) Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (No. 100) Conferencia Internacional del Trabajo, 34.a reunión, San Francisco 1951.
- OIT, (1951) Recomendación relativa a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor (N ° 90). Conferencia Internacional del Trabajo, 34.a reunión, Ginebra 1951.
- OIT (1952) Convenio relativo a la protección de la maternidad (revisado en 1952) (No. 103). Conferencia Internacional del Trabajo, 35.a reunión, Ginebra, 1952.
- OIT (1952) Recomendación sobre la protección de la maternidad (No.95). Conferencia Internacional del Trabajo, 35.a reunión, Ginebra, 1952.
- OIT (1958) Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. (No.111) Conferencia Internacional del Trabajo, 42.a reunión, Ginebra, 1958.
- OIT (1958) Recomendación sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación (No.111). Conferencia Internacional del Trabajo, 42.a reunión, Ginebra, 1958.
- OIT (1960) Convenio relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes (No. 115). Conferencia Internacional del Trabajo, 44.a reunión, Ginebra, 1960.

- OIT (1960) Recomendación sobre la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes (No. 114). Conferencia Internacional del Trabajo, 44.a reunión, Ginebra, 1960.
- OIT (1962) Recomendación sobre la formación profesional (No.117). Conferencia Internacional del Trabajo, 47.a reunión, Ginebra, 1962.
- OIT (1964) Convenio relativo a la política del empleo (No. 122). Conferencia Internacional del Trabajo, 48.a reunión, Ginebra, 1964.
- OIT (1964) Recomendación sobre la política del empleo (No.122). Conferencia Internacional del Trabajo, 48.a reunión, Ginebra, 1964.
- OIT (1965) Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares (R. 123). Conferencia Internacional del Trabajo, 49.a reunión, Ginebra, 1965.
- OIT (1971) Convenio relativo a la protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno (No. 136). Conferencia Internacional del Trabajo, 56.a reunión, Ginebra, 1971.
- OIT (1971) Recomendación sobre la protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno (No. 141). Conferencia Internacional del Trabajo, 56.a reunión, Ginebra, 1971.
- OIT (1975) Convenio sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (No. 142). Conferencia Internacional del Trabajo, 60.a reunión, Ginebra, 1975.
- OIT (1975) Recomendación sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (No.150) Conferencia Internacional del Trabajo, 60.a reunión, Ginebra, 1975.
- OIT (1975) Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras. Conferencia Internacional del Trabajo, 60.a reunión, Ginebra, 1975.
- OIT (1975) Resolución relativa a un plan de acción con miras a promover la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras. Conferencia Internacional del Trabajo, 60.a reunión, Ginebra, 1975.
- OIT (1981) Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares. Conferencia Internacional del Trabajo, 67.a reunión, Ginebra, 1981.
- OIT (1981) Resolución relativa a la participación de las mujeres en las reuniones de la OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 67ª reunión, Ginebra, 1981.
- OIT (1982) Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador. (No.166) Conferencia Internacional del Trabajo, 68.a reunión, Ginebra, 1982.

- OIT (1984) Recomendación sobre política del empleo. (No.169). Conferencia Internacional del Trabajo, 70ª reunión, Ginebra, 1984.
- OIT (1985) Resolución sobre la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo. Conferencia Internacional del Trabajo, 71ª reunión, Ginebra, 1985.
- OIT (1990) Convenio sobre el trabajo nocturno (No. 171). Conferencia Internacional del Trabajo, 77ª reunión, Ginebra 1990.
- OIT (1990) Recomendación sobre el trabajo nocturno (No. 178). Conferencia Internacional del Trabajo, 77ª reunión, Ginebra 1990.
- OIT (1990), Protocolo de 1990 relativo al Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria. Conferencia Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 77ª reunión, Ginebra 1990.
- OIT (1991) Resolución sobre la acción de la OIT para las trabajadoras. Conferencia Internacional del Trabajo, 78ª reunión, Ginebra 1991.
- OIT (1994) Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (No. 175) . Conferencia Internacional del Trabajo.81ª reunión, Ginebra 1994.
- OIT (1994) Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial (R.182) Conferencia Internacional del Trabajo.81ª reunión, Ginebra 1994.
- OIT (1995) Convenio sobre seguridad y salud en las minas (No. 176) , Conferencia Internacional del Trabajo, 82ª reunión, Ginebra 1995.
- OIT (1995) Recomendación sobre seguridad y salud en las minas (No. 183), Conferencia Internacional del Trabajo, 82ª reunión, Ginebra 1995.
- OIT (1996) Convenio sobre el trabajo a domicilio (No. 177). Conferencia Internacional del Trabajo, 83ª reunión, Ginebra 1996.
- OIT (1996) Recomendación sobre el trabajo a domicilio (No.184). Conferencia Internacional del Trabajo.83a reunión, Ginebra 1996.
- OIT (1998) Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Conferencia Internacional del Trabajo en su 86a reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998
- OIT (2000) Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado) 1952 (No. 183). Conferencia Internacional del Trabajo.88a reunión, Ginebra 2000.
- OIT (2000) Recomendación relativa a la revisión de la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952 (No.191). Conferencia Internacional del Trabajo.88a reunión, Ginebra 2000.

- OIT (2004) Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente. (No.195). Conferencia Internacional del Trabajo.92a reunión, Ginebra 2004.
- OIT (2004) Resolución relativa a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, a la igualdad de remuneración y a la protección de la maternidad. Conferencia Internacional del Trabajo.92a reunión, Ginebra 2004.
- OIT (2006) Convenio sobre el trabajo marítimo (MLC). Conferencia Internacional del Trabajo.94a reunión, Ginebra 2006.
- OIT (2006). Recomendación sobre la relación de trabajo (No.198). Conferencia Internacional del Trabajo.94a reunión, Ginebra 2006.
- OIT (2009) Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente. Conferencia Internacional del Trabajo.98a reunión, Ginebra 2009.
- OIT (2011) Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. (No.189). Conferencia Internacional del Trabajo.100a reunión, Ginebra 2011.
- OIT (2011) Recomendación sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (No.201). Conferencia Internacional del Trabajo.100ª reunión, Ginebra 2011.
- OIT (2012) Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social (No. 202). Conferencia Internacional del Trabajo.101a reunión, Ginebra 2012.

Capítulo II: La igualdad de género en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

- ALCOCK, A. (1971), *History of the International Labour Organisation*. London : Mac millan, 384p.
- ANKER, R. (2005) Women's access to occupations with authority, influence and decision-making power. Working Paper No. 44. Policy Integration Department Statistical Development and Analysis Group International Labour Office Geneva. 89p.
- ANKER, R. (1998) Gender and jobs: sex segregation of occupations in the World. International Labour Office, Geneva. 444p.
- ANKER, R. (1997) La segregación profesional entre hombres y mujeres. Repaso de las teorías. *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 116 No. 03. Pág. 343-370.
- ACKERMAN (1998) La Negociación Colectiva Como Instrumento para la Aplicación del Convenio No.111 de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago Chile. P. 23
- ARKELOF, L. y YELLEN, A. (1990) "The fair wage effort hypothesis and unemployment", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 105, No.2.
- BACCI C. y EVELINE J. (2010) *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*. University of Adelaide Press. 368 p.
- BARRETO, Hugo (2006), Investigación sobre la aplicación de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Programa In focus para la Promoción de la Declaración de 1998. OIT: Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Proyecto Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en el contexto de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos. Uruguay. Lima,. 84 p. (Documento de trabajo, 205)
- BAYEFISKY A. (1990) "The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law", publicado en *Human Rights Law Journal*, Vol. 11, N° 1-2, 1990, pp. 1-34
- BEIGBEDER y LANDAU (2008) From ILO standards to EU Law. The case of equality between men and women at work. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden, Holland. 340p.
- BLANCHFLOWER, D. G. (1996) "Product market competition, wages and productivity: International evidence from establishment level data", en *Annals d'Economie et de Statistique*, Vol. 41/42, Ginebra, OIT.
- BLANCHFLOWER D., OSWALD A., SANFEY P.(1996) "Wages, profits, and rent sharing". *Quarterly Journal of Economics*, 111. Págs. 226-251.
- BLAU, Francine D., y KHAN, Lawrence M. (1992) "The gender earnings gap: Learning from international comparisons", *American Economic Review* (Nashville, Tennessee), vol. 82, núm. 2 (mayo), págs. 533-538.

- BLUM, Linda M. (1991) *Between Feminism and Labor: The Significance of the Comparable Worth Movement*. Berkeley: University of California Press. (Disponible en: <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft3b69n89t/> - última consulta 9 de junio de 2014).
- BONET P., Jordi (1999) Principios y derechos fundamentales en el trabajo : la declaración de la OIT de 1998. Universidad de Deusto 89p.
- BONET P., Jordi (2007) Mundialización y régimen jurídico internacional del trabajo. La organización internacional del trabajo como referente político jurídico universal. Barcelona : Atelier. 361p.
- CABO, Gema y GARZON, Ma. José. (2007) Diferencia y discriminación salarial por razón del sexo. Madrid: Instituto de la Mujer, 2007. (Estudios, 100) 285p.
- CHICHA, MARIE-THERÈSE (2006) *A comparative analysis of promoting pay equity: models and impacts*. Working Paper No. 49. InFocus Programme on Promoting the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Work in Freedom. OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 82 Págs.
- CSI (2012) Informe: *Detenida en el tiempo: La brecha salarial de género no ha cambiado en 10 años*, Bruselas, CSI. 72 p.
- CSI (2010) Decisiones para trabajar: Análisis de los factores que influyen en las decisiones de las mujeres para trabajar. Informe elaborado por *Income Data Services* (IDS).75p.
- CSI (2009) (Des)igualdad de género en el mercado laboral: Visión general de las tendencias y progresos mundiales, Bruselas. Documento electrónico disponible en: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/GAP_ES_09.pdf
- CSI-Confederación Sindical Internacional (2008) *La Brecha Salarial de Género*, Bruselas Confederación Sindical Internacional
- CSI-Confederación Sindical Internacional (2007) Normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente en la Unión Europea. Informe para el examen de la política comercial de la UE por parte del Consejo General de la OMC. 26 y 28 de Febrero. Ginebra.
- CODHEM - Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (1997) “Declaración de Pekín y la Plataforma de Acción. IV Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la igualdad, el desarrollo y la paz. Alcances y resultados” en *Derechos Humanos, Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México* Año 5, Núm. 25, mayo-junio de 1997. Pag.132-158
- COMISIÓN EUROPEA (2010) *Database on women and men in decision making. Women and men in decision-making: highlights (Fourth quarter 2010)* Noticias del 03 de enero de 2010 (Disponible a traves del enlace:

- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=965&furtherNews=yes> - última consulta 27 de Febrero de 2012))
- COMISIÓN EUROPEA (2012) *Women in economic decision-making in the EU: Progress report*. Directorate-General for Justice. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 24 pp.
- CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1948) Resoluciones aprobadas por el Consejo Económico y Social durante su sexto período de sesiones desde el 2 de Febrero al 11 de Marzo de 1948. 12 de Marzo de 1948, Documento E/777.
- CORNISH, M. (2008) *Securing pay equity for women's work –everyone benefits – the international experience*. Documento preparado para el Seminario Internacional de la OIT, Igualdad de Remuneración por trabajo de igual valor convocada por la Oficina Sub-regional de la OIT para el cono sur de América Latina en Santiago de Chile, el 25 de agosto de 2008.
- CORNISH, M. (2007) Closing the global Gender Pay Gap: Securing Justice for women's work. *Comparative Labour Law & Policy Journal*. Vol. 28, No 2. Págs. 219-250
- CORNISH, M., FARADAY, F. y VERMA, V. (2006) "Securing Gender Justice". En Craig, J. And Lynk, M. (ed.) *Globalization and the Future of Labour Law*. Cambridge: Cambridge University.
- DELHOMÉNIE, Jean Pierre (2001) Declaración y cooperación técnica: el ejemplo del África francófona en los derechos fundamentales en el trabajo: situación actual y perspectivas. *Educación Obrera* 2001/1 Número 122 P. 15-18
- DROLET, M. (2001) The Persistent Gap: New Evidence on the Canadian Gender Wage Gap. Business and Labour market analysis division, Statistics Canada. 38p.
- ELIAS, J. (2007) Women workers and labour standards: the problem of human Rights. *Review of International Studies*, 33,45-57. British International Studies Association.
- EUROFUND (2010) European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions Report: Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions. 43 p. Autores: Ponzellini, Anna Maria; Aumayr, Christine; Wolf, Felix.
- EVELINE, J. and TODD, P. 2010). 'Gender mainstreaming: The answer to the gender pay gap' en *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*. Edit. BACCI C. y EVELINE J. University of Adelaide Press. P.163-190.
- FERNANDEZ J. (2005) Documentos OIT: Género y los convenios de la OIT: 100, 111, 156 y 183. San José de Costa Rica: OIT, 2005. 61p.

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (2010), More women in senior positions, Key to economic stability and growth. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 68pp
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2009) “*Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Igualdad entre mujeres y hombres* — 2009. Bruselas, 27.2.2009 COM (2009) 77 final. {SEC(2009) 165}
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2007) “*Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Actuar contra la diferencia de retribución entre mujeres y hombres.*” Bruselas, 18.7.2007 COM (2007) 424 final. 30p. (Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0424:FIN:ES:PDF> - Última consulta 27 Marzo de 2012).
- DROLET, Marie, (2001) The Persistent Gap: New Evidence on the Canadian Gender Wage Gap (January 2001). Statistics Canada Analytical Studies Branch Working Paper No. 157 (Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.310600> - última consulta 9 de Julio de 2012).
- FRENCH, J. (1997) Comercio y trabajo en el mundo. Hacia la cláusula social. Nueva Sociedad Nro. 148 Marzo-Abril 1997, pp. 142-157
- GARCIA M. Inmaculada y GARCIA M., Guillermo (2009) Análisis de la segregación ocupacional entre hombres y mujeres. Una aplicación al caso español. Temas actuales de economía, ISSN 1886-3418, N°. 3, 2009, págs. 85-126.
- GODINHO, Dídice y CAPPELLIN Paola (2009) La perspectiva de género en la dimensión socio-laboral de los acuerdos de asociación. Análisis y propuestas. Friedrich-Ebert-Stiftung. Representación en Uruguay. 19p.
- GORDON, Peter; DOUGHAN, David (2001). "Open Door Council". *Dictionary of British Women's Organisations, 1825-1960*. London & Portland, Or.: Woburn Press. pp. 115–6
- GRIMSHAW, D. (2011) “What do we know about low wage work and low wage workers? Analysing the definitions, patterns, causes and consequences in international perspective”. Conditions of Work and Employment Series No. 28. International Labour Office, Geneva. 66 p.
- GRIMSAHW, D. Y RUBERY, J. (2009). “Gender and the minimum wage”, contribución para la conferencia de la OIT “*Regulating for Decent Work*”, en Julio de 2009, en Ginebra y Publicado en 2011, en *Regulating for Decent Work: new directions in labour market regulation* S. Lee y D. McCann (editores). 392p. (Disponible en:

- <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/travail/pdf/rdwpaper33a.pdf> - Última consulta 24 de junio de 2014)
- GRIMSHAW, D. y RUBERY, J. (2002) *The adjusted gender pay gap: A critical appraisal of standard decomposition techniques*, documento preparado como parte del trabajo llevado a cabo por el equipo de coordinación del grupo de Expertos en Cuestiones de Género y Empleo nombrado por la Unidad para la Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea (Manchester, Manchester School of Management).
- GRIMSHAW D., RUBERY, J., HUMPHRIES, J. FAGAN, C., SMITH M.(2003) "Igualdad de oportunidades como factor productivo." En *Systems of Production: markets, organisations and performance*, ed. Burchell, B. Deakin, S. Michie, J. Rubery, J., Routledge, 2003.P.236-262
- GUNDERSON, M. (2006) Viewpoint: Male-Female Wage Differentials: How Can That Be?. Canadian Journal of Economics, Vol. 39, No. 1, pp. 1-21.
- GUNDERSON M. (1994) Comparable worth and gender discrimination: An international perspective. Ginebra, OIT.128p.
- HAGEN K. (2003) The International Labour Organization: Can It Deliver the social dimension of globalization? Dialogue on globalization. Occasional Papers, No.11 October 2003. Friederich Ebert Stiftung. Ginebra.
- HAKIM, Catherine (1992) "Explaining trends in occupational segregation: The measurement, causes and consequences of the sexual division of labour", *European Sociological Review* (Oxford), vol. 8, núm. 2, págs. 127-152.
- HORII Y. y THOMAS C. (2003). 5. Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. En *Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales del trabajo*. Edición española Copyright © Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003. P.77-116.
- KABEER, N. (2004) Globalization, Labour standards and women Rights: Dilemmas of collective (in) action in an interdependent world. *Feminist Economics*, 10:1,3-35
- KELLERSON, H. (1998) La Declaración de la OIT de 1998 sobre los principios y derechos fundamentales: Un reto para el futuro. *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 117, núm. 2 Pág. 243 a 248.
- LASTRA (1997) El Convenio número 111 de la OIT y la discriminación en el empleo. en Libro: *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La problemática del racismo en los umbrales del siglo XXI, VI Jornadas Lascasianas*. 1997.
- LEVINE, L. (2004). *The Gender Wage Gap and Pay Equity: Is Comparable Worth the Next Step?* (CRS Report 98-278 E). Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

- LOW PAYS COMISSION (2009) National Minimum Wage, Low Pay Commission Report 2009.
- LUBIN R., Carol y WINSLOW Anne (1990) Social Justice for women. The International Labour Organization and Women. Duke University Press. 328 p.
- MÄÄTTÄ, Paula (2009), Gender Equality and Employment. In book Mikko Perkiö (ed.), Perspectives to Global Social Development. Tampere University Press, Tampere.
- MÄÄTTÄ, Paula (2008a) Equal Pay, Just a Principle of the ILO? Books on Demand GmbH, Norderstedt. 465p.
- MÄÄTTÄ, Paula (2008b) The ILO Principle of Equal Pay and Its Implementation. Disertación académica presentada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Tampere. Discusión pública en el auditorio Väinö Linna, K104, Kalevantie 5, Tampere el 8 de Marzo Tampere University Press. 485p.
- MILKMAN, Ruth (1987) Gender at work: the dynamics of job segregation by sex during World War II. University of Illinois Press, Urbana, 232p.
- MIYARES, A (1999), 1848: El Manifiesto de “Seneca Falls” publicado en Revista Leviatán, N°75, 1999, Madrid, pags.135-158.
- NAKAMURA, KEISUKE, HIROKI SATO, AND TAKUHEI KAMIYA (1988). “Rodo-kumiai wa Honto ni Yaku ni Tatte iru no ka” (Are Labor Unions Really Useful?). Labor Research Institute.
- NICOLAS, C., LOPEZ, M. y RIQUELME, P. (2009) La segregación ocupacional entre hombres y mujeres: teorías explicativas y análisis de su evolución reciente en España. Revista Proyecto Social, No. 13-Año 13. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Zaragoza Pag.38-62
- OCDE (2010) Gender Brief. Elaborado por la División de Política Social de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.35p.
- OIT (2014) “Global Employment Trends 2014. Risk of a jobless recovery?”. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 126p. (Documento electrónico disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf - última consulta 03 de julio de 2014).
- OIT, (2012b) Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción. Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe VI. Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, ILC.101/VI Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. 127p.

- OIT (2012a) *Tendencias mundiales del empleo 2012: Prevenir una crisis mayor del empleo*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 128 p.
- OIT (2011a) La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse. Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe del director General. Conferencia Internacional del Trabajo 100ª reunión, 2011. Informe I (B) Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT (2011b) *Tendencias Mundiales del Empleo 2011: El desafío de la recuperación del empleo*. Ginebra, OIT, 2011
- OIT (2011c) Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT (2010a) Informe mundial sobre salarios 2010/2011: Políticas salariales en tiempos de crisis Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo, 2010.
- OIT (2010b) Informe III (Parte 1B) Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa. Conferencia Internacional del Trabajo 99.a reunión, 2010
- OIT (2009a) *Tendencias Mundiales del empleo de las mujeres*, Marzo 2009. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. Versión Electrónica: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_103599.pdf (Última Consulta 10 de Mayo de 2012)
- OIT (2009b) La Igualdad de género como eje del trabajo decente. 98ª Conferencia Internacional del Trabajo: Informe VI. 2009. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. Disponible en su versión electrónica en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_106175.pdf (Última Consulta 10 de Mayo de 2012)
- OIT (2009c) *Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*. Edición revisada 2009.
- OIT (2009d) Nota sobre el Convenio núm. 158 y la Recomendación núm. 166 sobre la terminación de la relación de trabajo. Documento de reunión.
- OIT (2008a). *ABC de los derechos de las trabajadoras y la igualdad de género*. Segunda edición. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra (Versión Electrónica: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--->

- gender/documents/publication/wcms_094520.pdf - Última consulta: 10 de Mayo de 2012)
- OIT (2008b) Promoción de la igualdad salarial por medio de la evaluación no sexista de los empleos: guía detallada. Marie-Thérèse Chicha; Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra: OIT, 2008 100 p.
- OIT (2007) La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean. Conferencia Internacional del 96a reunión. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (Versión Electrónica: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082609.pdf - Última consulta: 10 de Mayo de 2012).
- OIT (2006) Trabajo Decente y Equidad de género en América Latina. Lais Abramo Editora. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT (2005) El empleo Femenino: Tendencias Mundiales y acciones de la OIT. Ponencia de la OIT 49ª Sesión de la Comisión sobre la Condición de la Mujer. Naciones Unidas, Nueva York. 28 de febrero al 11 de Marzo de 2005 (Versión Electrónica: <http://www.ilo.org/dyn/gender/docs/RES/382/F1538848632/El%20empleo%20femenino%20-%20Tendencias%20mundiales%20y%20acci.pdf> - Última consulta: 03 de julio de 2014).
- OIT (2004) “Invertir en todos los niños: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil”, Oficina internacional del Trabajo, Ginebra. 304 p.
- OIT (2003a) Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales del trabajo. Edición española Copyright © Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2003.
- OIT (2003b). La hora de la Igualdad en el Trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo 91ª reunión. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.153p.
- OIT (2003c) Principios y derechos fundamentales en el trabajo: un estudio sobre la legislación laboral. Costa Rica, El Salvador, Guatemala Honduras, Nicaragua. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 50 p.
- OIT (2002b). Un futuro sin trabajo infantil. Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración. 90.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Informe I (B) Oficina Internacional del Trabajo Ginebra. (Ginebra).157p.
- OIT (2000a). Informe global con arreglo al seguimiento de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Ginebra).

- OIT (2000b) Trabajo decente para la mujer: Una propuesta de la OIT para acelerar la puesta en práctica de la Plataforma de Acción de Pekín. Oficina para la Igualdad de Género. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. Versión Electrónica: http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion_tem/trab_decente/Trab_dcent_mujer_Pekin.pdf (Última Consulta: 10 de Mayo de 2012)
- OIT (1996) Estudio especial sobre la igualdad en el empleo y la ocupación: Ámbito de aplicación personal, definición y criterios de discriminación (Informe III Parte 4B). 83a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra 148p.
- OGAWA, N. y CLARK, R. (1995) "Earning patterns of Japanese women: 1976-1988", *Economic Development and Cultural Change* (Chicago, Illinois), vol. 43, núm. 2 (enero), págs. 293-313.
- OMC (1994) Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del comercio, adoptado en 1994 en Marrakech. Documento electrónico disponible en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto.pdf - última consulta el 26 de mayo de 2014)
- ONU (2011) The Millennium Development Goals Report 2011. Printed at the United Nations, New York. P.67 Disponible en formato digital en: http://www.un.org/millenniumgoals/11_MDG%20Report_EN.pdf (última consulta el 10 de Mayo de 2012.)
- ONU (2010) The World's Women 2010. Trends and statistics. Department of Economic and Social Affairs. New York, United Nations Publications. 255p. Disponible en: http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/Worldswomen/WW_full%20report_color.pdf (última consulta el 10 de Mayo de 2012.)
- ONU (1995) "Declaración de Copenhague y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social" A/CONF.166/9. Anexo I: Declaración de Beijing. Anexo II: Plataforma de Acción. Documento electrónico disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/116/54/PDF/N9511654.pdf?OpenElement> (última consulta el 26 de Mayo de 2012).
- PEREZ, Teresa (1984) El Principio de igualdad: no discriminación por razón de sexo en el derecho del trabajo. Madrid : Servicio de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 253p.
- PILLINGER, J. 2005. 'Pay equity now! Gender mainstreaming and gender pay equity in the public services', *International Feminist Journal of Politics* 7 (4): 591-599.

- PLÁ J., Isabel (2009) El trabajo Remunerado de las mujeres: Inserción incompleta y feminización de la flexibilidad e informalidad laboral. Quadern de Treball No.164 Facultat de Economia. Universitat de Valencia.
- PLANTENGA J. & REMERY C. (2006) The gender pay gap. Origins and policy responses. A comparative review of thirty European countries. The co-ordinators' synthesis report prepared for the Equality Unit, European Commission, 60 p.
- REMICK, Helen (1984) 'A Want of Harmony': Perspectives on Wage Discrimination and Comparable Worth." Ed. Remick, Helen. Comparable Worth and Wage Discrimination: Technical Possibilities and Political Realities. Temple University Press: Philadelphia, 1984,
- RESKIN, B. ROSS C. (1995) Jobs authority, and earnings among managers. The continuing significance of sex. En Jacobs J. (ed.) Gender Inequality at work. Sage Publications, Thousands Oaks. Pag.127-151
- REY M., Fernando (2008) La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo. Revista española de derecho constitucional, ISSN 0211-5743, Año nº 28, Nº 84, 2008 , Págs. 251-283.
- RODRIGUEZ M. Irene (2008) Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad desarrollo y Paz. Serie Desarrollo y cooperación. Madrid
- RUBERY, J. (1993) Wage Determination and Sex Segregation in the European Community. "Equal Pay, 36 Years Later: In Search of Excellence?!" Bruselas 25-26 de octubre, 1993, A Co-production of the Belgian Minister of Employment, Labour and Equal Opportunities Policy and the Equal Opportunities of the European Commission, Belgian Presidency of the European Community, 01.06.1993-31.12.1993.
- RUBERY, J. y FAGAN, C., (1994) Occupational Segregation of Women and Men in the European Community en *Social Europe* (Luxembourg), Suplemento No. 3, 1993. Editado por la Comisión de las Comunidades Europeas. 112p.
- RUBERY, J. y FAGAN, C., (1993) Wage Determination and Sex Segregation in Employment in the European Community: Summary. Network of Experts on the Situation of Women in the Labour Market. Report for the Equal Opportunities Unit, DGV, Editado por la Comisión de las Comunidades Europeas.
- RUBERY, J., GRIMSHAW, D. and FIGUEIREDO, H. (2005). 'How to close the gender pay gap in Europe: Towards the gender mainstreaming of pay policy', *Industrial Relations Journal* 36 (3): 184-213.
- SCHMIDT, C.; ZIMMERMANN, K. F. (1991) "Work characteristics, firm size and wages", en *The Review of Economics and Statistics*, Vol.73 (4) (Cambridge, M.A, The MIT Press).

- SEGUINO, Stephanie. (2003) Taking Gender Differences in bargaining power seriously: Equity. Labour standards and living wages. Published in 2006 In E. Kupier and D. Barker (eds.) *Feminist Perspectives on Gender and the World Bank*, pp.94-116. London Routledge.
- SIETARAM Amrita (2001) Combatiendo la discriminación con la Declaración de la OIT, en: Los derechos fundamentales en el trabajo: situación actual y perspectivas. Educación Obrera 2001/1 Número 122 P. 24-29
- SPENDOLINI, M. (2005) Benchmarking. (The Benchmarking Book, Copyright 1992 Traducción de Carlos Fernando Villa) Editorial Norma S.A, 330p.
- STANDING, G. (2008) The ILO: An Agency for Globalization? Development and Change 39(3): 355–384. Institute of Social Studies. Published by Blackwell Publishing, Oxford, UK and Malden, USA.
- STEINBERG, R. (1995) Gendered Instructions. Cultural lag and gender bias in the Hay System of Job evaluation. En Jacobs J. (ed.) Gender Inequality at work. Sage Publications, Thousands Oaks. Pág. 57-92
- SWEPSTON, Lee (2005) Adoption of Standards by the International Labour Organization: Lessons and Limitations. International Council on Human Rights Policy & International Commission of Jurists. Workshop. Standard-setting: Lessons Learned for the Future. Geneva, 13-14 February 2005. Disponible en: http://www.ichrp.org/files/papers/82/120B__Adoption_of_Standards_by_the_ILO_Swepston__Lee__2005.pdf (Última consulta: 04 de Mayo de 2012)
- TAYLOR-GOOBY, P. (2005) Ideas and Policy Changes. En P. Taylor-Gooby (ed.) Ideas and welfare state reform in Western Europe. Palgrave Macmillan, New York. Pág. 1-11.
- TOMEI, Manuela (2004) Análisis de los conceptos de discriminación y de igualdad en el trabajo Revista Internacional del Trabajo, vol. 122 (2003), núm. 4. P.441-459.
- TOMEI Manuela (2006) Capítulo II: El nexo entre discriminación e igualdad de género en el trabajo algunas consideraciones conceptuales y políticas. En Trabajo Decente y Equidad de Género en América Latina. Lais Abramo editora. Oficina Internacional del Trabajo . Págs. 63-93.
- UGT-Unión General de Trabajadores, (2012) El empleo de las mujeres en cifras. Secretaría Confederal para la Igualdad - Departamento Confederal de la Mujer Trabajadora. 26p. (Documento electrónico disponible en: <http://www.ugt.es/Mujer/crisalida/00073/documentos/empleo%20mujeres%20en%20cifras.pdf> - Última consulta 30 de junio de 2014)

- VEGA R, María L. Y MARTINEZ Daniel (2002) Los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Su valor, su viabilidad, su incidencia y su importancia como elementos de progreso económica y de justicia social. Documento de Trabajo No. 9. Organización Internacional del trabajo, Ginebra.
- VAN GOETHEM, G (2006) An International Experiment of Women Workers: The International Federation of Working Women, 1919-1924, Amsab-Institute of Social History, Ghent, Belgium in *In: Magaly Rodriguez Garcia, ed., "Labour Internationalism: Different Times, Different Faces", in Special issue of Belgisch Tijdschrift voor Filologie en Geschiedenis/Revue Belge de Philologie et d'Histoire, vol. 84, 2006, no. 4, p. 1025-1047*
- VOSKO Leah (2010) managing the margins: gender, citizenship, and the international regulation of precarious employment. Oxford : Oxford University Press.311p.
- VOSKO Leah (2002) Decent Work: The Shifting Role of the ILO and the struggle for social Justice. *Global Social Policy. April 2002 2: 19-46.*
- WALBY S. (2005). 'Introduction: Comparative gender mainstreaming in a global era', *International Feminist Journal of Politics* 7 (4): 453-471.
- WATKINS, Bonnie (1994) "Pay Equity: The Minnesota Experience." Legislative Commission on the Economic Status of Women (Fifth Edition.)
- WIRTH, Linda. (2004.) Romper el techo de cristal: Las mujeres en puestos de dirección. Actualización-2004. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- WEICHSELBAUMER, D., R. WINTER-EBMER (2005) A Meta-analysis of the International Gender Wage Gap, *Journal of Economic Surveys*, 19(3): 479-51

Convenios Internacionales

- _____ (1848) Seneca Fall Sentiments Declaration. Modern History Sourcebook, The Declaration of Sentiments, Seneca Falls Conference, 1848. Internet Modern History Sourcebook (Disponible en: <http://www.fordham.edu/halsall/mod/senecafalls.asp> - Última consulta el 10 de Mayo de 2012).
- ONU (1948) Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General 217 A(III).
- ONU (1945) Carta de la Organización de las Naciones Unidas. (Carta Fundacional).
- ONU, (1966) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- ONU (1966) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la

firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

ONU (1979) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

ONU (1995) Plataforma de acción de Beijing, 1995. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Aprobada en la 16ª sesión plenaria, celebrada el 15 de septiembre de 1995. (Documento electrónico disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> - Última consulta el 15 de Mayo de 2012)

ONU (1993) Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. 85ª sesión plenaria 20 de diciembre de 1993.

ONU (1999) Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999.

Documentos Oficiales OIT (Declaraciones, Resoluciones, Convenios y Recomendaciones)

OIT (1919) Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres (C.4). Conferencia Internacional del Trabajo, 1.a reunión, Washington 1919.

OIT (1928) Convenio relativo al establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos (No.26) Conferencia Internacional del Trabajo, 11.a reunión, Ginebra 1928.

OIT (1934) Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres (C.41). Conferencia Internacional del Trabajo, 18.a reunión, Ginebra 1934.

OIT (1944) Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros.

OIT (1947) Convenio relativo a la política social en los territorios no metropolitanos (No.82). Conferencia Internacional del Trabajo, 30.a reunión, Ginebra 1947.

OIT (1948) Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria (C.89). Conferencia Internacional del Trabajo, 31.a reunión, San Francisco 1948.

OIT (1949) Convenio relativo a los trabajadores migrantes (No.97) Conferencia Internacional del Trabajo, 32.a reunión, Ginebra 1948.

OIT (1951) Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (No.100) Conferencia Internacional del Trabajo, 34.a reunión, San Francisco 1951.

- OIT, (1951) Recomendación relativa a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor (Nº 90). Conferencia Internacional del Trabajo, 34.a reunión, Ginebra 1951.
- OIT (1957) Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribales en los países independientes.(No.107) Conferencia Internacional del Trabajo, 40.a reunión, Ginebra 1957.
- OIT (1958) Convenio relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones (No.110). Conferencia Internacional del Trabajo, 42.a reunión, Ginebra 1958.
- OIT (1958) Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. (No.111) Conferencia Internacional del Trabajo, 42.a reunión, Ginebra, 1958.
- OIT (1958) Recomendación sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación (No.111). Conferencia Internacional del Trabajo, 42.a reunión, Ginebra, 1958.
- OIT (1962) Recomendación sobre la formación profesional (No.117). Conferencia Internacional del Trabajo, 47.a reunión, Ginebra, 1962.
- OIT (1964) Convenio relativo a la política del empleo (C.122). Conferencia Internacional del Trabajo, 48.a reunión, Ginebra, 1964.
- OIT (1964) Recomendación sobre la política del empleo (No.122). Conferencia Internacional del Trabajo, 48.a reunión, Ginebra, 1964.
- OIT (1965) Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares (R. 123). Conferencia Internacional del Trabajo, 49.a reunión, Ginebra, 1965.
- OIT (1975) Convenio sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (C.142). Conferencia Internacional del Trabajo, 60.a reunión, Ginebra, 1975.
- OIT (1975) Recomendación sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (C.150) Conferencia Internacional del Trabajo, 60.a reunión, Ginebra, 1975.
- OIT (1981) Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares. Conferencia Internacional del Trabajo, 67.a reunión, Ginebra, 1981.
- OIT (1982) Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador. (No.166) Conferencia Internacional del Trabajo, 68.a reunión, Ginebra, 1982.
- OIT (1984) Recomendación sobre política del empleo. (No.169). Conferencia Internacional del Trabajo, 70.a reunión, Ginebra, 1984

OIT (1998) Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.a reunión, Ginebra, 1998 (Disponible en línea en: <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--es/index.htm> - Última consulta el 18 de Mayo de 2012).

Actas de las Sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

OIT (1951) Actas de la Trigésima cuarta Conferencia Internacional del trabajo, Ginebra 1957. Oficina Internacional del Trabajo, 1951. 664p.

OIT (1958) Actas de la Cuadragésima Conferencia Internacional del trabajo, Ginebra 1957. Oficina Internacional del Trabajo, 1958. 835p.

OIT, (1959) Actas de la Cuadragésima segunda Conferencia Internacional del trabajo, Ginebra 1958. Oficina Internacional del Trabajo, 1958. 848p.

OIT (1998) Actas de la Conferencia Octogésima sexta Conferencia Internacional del trabajo, Ginebra 1998. Oficina Internacional del Trabajo, 1998. Vol. I No. 20 y 20^a



Capítulo III. Normas de la OIT para la protección de la maternidad y la conciliación de la vida familiar y laboral

- ALVARO, Mariano (1997) Diferencias en el uso del tiempo, entre varones y mujeres y otros grupos sociales en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Reis 74/96 P. 291-326.
- BALTA José, (2007) Discriminación por maternidad en el trabajo y acoso sexual. *Revista Latinoamericana de Derecho Social* Núm. 4, enero-junio de 2007, pp. 29-51.
- BRENES, T. (2009) Teletrabajo de mujeres embarazadas. Artículo del periódico *La nación*, Costa Rica. Publicado el 01 de Septiembre de 2009 (Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/2009/septiembre/01/opinion2076278.html - última consulta: 19 de Mayo de 2012).
- BEIGBEDER y LANDAU E. (2008) *From ILO standards to EU Law. The case of equality between men and women at work*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden, Holland. 340p.
- CAAMAÑO R, E. (2009). Los efectos de la protección a la maternidad para la concreción de la igualdad de trato entre hombres y mujeres en el trabajo. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* [online]. 2009, n.33, pp. 175-214. ISSN 0718-6851.
- CAAMAÑO R. E. (2008). El permiso parental y la progresiva inclusión del padre en los derechos para la armonización del trabajo y la vida familiar. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* [online]. 2008, n.31, pp. 325-354. ISSN 0718-6851.
- CAMPILLO P., Inés (2010) Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los regímenes de bienestar mediterráneos: los casos de Italia y España. *Revista política y sociedad*, Vol. 47 Núm. 1 Pags.189-213.
- CASTRO Carmen y PAZOS María (2007) *Permisos de maternidad, paternidad y parentales en Europa : algunos elementos para el análisis de la situación actual* . Madrid : Instituto de Estudios Fiscales, 2007 Papeles de trabajo (Instituto de Estudios Fiscales (Madrid) 55p.
- COMUNIDAD EUROPEA- CE (2002b): «Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002 que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo», en: *Diario Oficial* núm. L269 de 5 de octubre de 2002, págs.15-20. Disponible en: <http://www.boe.es/doue/2002/269/L00015-00020.pdf> (última consulta: 12 de Junio de 2012).

- COMUNIDAD EUROPEA- CE (2000): «Resolución del Consejo y de los ministros de trabajo y asuntos sociales, reunidos en el seno del Consejo de 29 de junio de 2000, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar», en: Diario Oficial núm. C218 de 31 de julio de 2000, págs. 5-7. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:218:0005:0007:ES:PDF> (última consulta: 02 de Junio de 2012).
- COMUNIDAD EUROPEA - CE (1998) “Directiva 97/80/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1997 relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo”, en Diario Oficial núm. 14 del 20 de enero de 1998. Págs. 6-8. (Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:014:0006:0008:ES:PDF> - última consulta: 12 de Junio de 2012)
- COMUNIDAD EUROPEA - CE (1996): «Directiva 96/34/CE del Consejo de 3 de junio de 1996 relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES», en Diario Oficial núm. L145 de 19 de Junio de 1996, págs. 4-9. Disponible en: <http://www.fasga.com/imagenes/convenios/1ba6628ce08119199c92e29f5b25d2f4d3a21a09.pdf> (última consulta: doce de Junio de 2012)
- COMUNIDAD EUROPEA - CE (1992): Directiva 92/85/CEE del Consejo de 19 de octubre de 1992 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) (Documento electrónico disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1992:348:0001:0007:ES:PDF> - Última consulta: 12 de Junio de 2012).
- CES, CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (2011) Tercer informe sobre la situación de las mujeres en la realidad socio laboral española. Colección Informes No. 01/2011. Consejo Económico y Social Departamento de Publicaciones, España. 358p.
- CES, CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (2003) Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad socio laboral española. Colección Informes No. 03/2003. Consejo Económico y Social Departamento de Publicaciones, España. 262p.
- COHEN, R.; MRTEK, M.B. y MRTEK, R.G. 1995. “Comparison of maternal absenteeism and infant illness rates among breast-feeding and formula-feeding women in two corporations”, en American Journal of Health Promotion, Vol. 10, No. 2, Nov-Dec.,pp. 148-153.

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2007) Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Igualdad entre mujeres y hombres (Disponible en: http://www.ief.es/documentos/investigacion/genero/impacto_genero/2007_IG_Informe_COM-049.pdf - Última Consulta 15 de Mayo de 2012).
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000) Comunicación de la Comisión sobre las directrices para la evaluación de los agentes químicos, físicos y biológicos, así como los procedimientos industriales considerados como peligrosos para la salud o la seguridad de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (Directiva 92/85/CEE del Consejo), COM/2000/0466 final (Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0466:ES:HTML> - Última consulta: 18 de Mayo de 2012)
- EARLE, Jenny (1999) The International Labour Organisation and Maternity Rights: Evaluating the Potential for Progress. En *"Economic and labour relations Review"*, Volume 10, No. 2 Diciembre de 1999. Págs. 203-220
- ELSTOB, C. (2001) The International Labour Organization Perspective en Landau Eve (project director) The status of women at the dawn of the twenty-first Century. Proceedings of the conference held under the auspices of the International association of legal science and the Minerva center for human Rights. UNESCO. Paris. France. Pág. 21-29.
- EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS OBSERVATORY ON-LINE (EIRO) (2004): Family-related leave and industrial relations. Disponible en: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/03/study/tn0403101s.html> (última consulta: 18 de junio de 2011)
- FORBES K (2009) Paid Parental Leave Under (New) Labour Social Policy Journal of New Zealand Issue 34 Published April 2009 p. 12-24
- GARRIGUES G. Amparo (2004). La Maternidad y su consideración jurídico laboral y de seguridad social. Consejo Económico y Social. Madrid. 283p.
- GALTRY, J. Y CALLISTER, P. (2005) "Assessing the optimal length of parental leave for child and parental well-being: How can research inform policy?", in Journal of Family Issues, Vol. 26, No. 2, pp. 219-246.
- GALTRY, J. Y CALLISTER, P (2009) Baby Bonus or Paid Parental Leave -Which one is Better? En Social Policy Journal of New Zealand, Issue 34. Publicado en abril de 2009. págs. 1-11

- HORII y THOMAS. (2003). 5. Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. En OIT, 2003, Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales del trabajo. P.77-116.
- HEIN, C. y CASSIRER, N (2010) Soluciones para el cuidado infantil en el lugar de trabajo. Informes OIT. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Centro de Publicaciones. 520p.
- HEIN C. (2005) Reconciling work and family responsibilities: Practical ideas from global experience (Ginebra, OIT). 183p.
- LEWIS J. (2009) Work-Family balance gender and policy. Edwar Ekgar publishing limited. 255p.
- LA VALLE, I.; CLERY, E.; HUERTA, M.C. 2008. Maternity rights and mothers' employment decisions, UK Department for Work and Pensions, Research Report No. 496. (Norwich, National Centre for Social Research).
- LOUSADA José F. (2002) El derecho a la maternidad de la mujer trabajadora. Instituto de la Mujer Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 299p.
- LUBIN R., Carol y WINSLOW Anne (1990) Social Justice for women. The International Labour Organization and Women. Duke University Press. 328 p.
- MARSHALL. K. (2008) Father's use of paid parental leave. En Perspectives, Statistics Canada — Catalogue no. 75-001-X. Labor and Household Surveys Analysis Division.
- MARTÍN P. Eduardo (2008). Los permisos parentales y su protección social. En Reguero C. Justo y García T. Ascensión (Coord.) Hacia la igualdad efectiva entre hombres y mujeres (Estudios) Editorial Comares. P.175-200
- MARRADES Ana I. (2002) Luces y sombras del derecho a la maternidad. Análisis jurídico de su reconocimiento. Universidad de Valencia. 221p.
- MENDIZABAL B. Gabriela y ROSALES Z. Héctor. (2005) Mujer y Familia: La maternidad en el Derecho de Familia y de la Seguridad Social. Ponencia presentada en el instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM en el Congreso Internacional de Derecho de Familia realizado del 22 al 24 de Noviembre de 2005 (Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/familia/pdf/15-186s.pdf> - última consulta: 10 de Mayo de 2012).
- MOLINA G., Rocío (2004) La protección Jurídica de la mujer trabajadora. Consejo Económico y Social, Madrid. 348p.
- MOSS, P. y DEVEN, F. (1999) Parental Leave: Progress or Pitfall?. Research and policy issues in Europe (Vol.35) The Hague, Netherlands: NIDI/CBGS.
- OIT (1985.) Resolution on equal opportunities and equal treatment for men and women in employment. International Labour Conference, 71st Session, Ginebra.

- OIT (1994) Maternity and work. Conditions of work digest Vol.13, Ginebra. (Disponible en: <http://ilo-mirror.library.cornell.edu/public/english/protection/condtrav/pdf/wf-cwe-94.pdf> - Última consulta 24 de Junio de 2014)
- OIT (1996) “Igualdad en el empleo y la ocupación”. Informe de la Comisión de Expertos. Informe III (Parte 4B), Conferencia Internacional del Trabajo, 83.a reunión, Ginebra (Versión digitalizada disponible en: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(1996-4B\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(1996-4B).pdf) - Última consulta 25 de junio de 2014)
- OIT (1997) La protección de la maternidad en el trabajo: Revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103) y de la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952 (núm. 95), Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 87.a reunión, Ginebra.
- OIT (1999): La protección de la maternidad en el trabajo: Revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103) y de la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952 (núm. 95), Informe V (2), Conferencia Internacional del Trabajo, 87.a reunión, Ginebra, 1999 (Ginebra).
- OIT (2000): La protección de la maternidad en el trabajo: Revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103) y de la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952 (núm. 95), Informe IV (2A), Conferencia Internacional del Trabajo, 88.a reunión, Ginebra, 2000 (Ginebra).
- OIT (2001) Trabajo nocturno de las mujeres en la industria, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.a reunión, Ginebra, 2001 (Ginebra).
- OIT (2004) Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 92.a reunión, Ginebra, 2004 (Ginebra).
- OIT (2007). Safe maternity and the world of work. Oficina Internacional del trabajo. (Geneva).
- OIT (2008) Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 97a reunión, Ginebra, 2008 (Ginebra).
- OIT (2008b) Observación formulada por la CEACR al Ecuador relativa al Convenio sobre la protección de la Maternidad, 1952 (C.103). Comentarios formulados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones , 79a reunión. Ginebra.
- OIT (2009a): Trabajo decente para los trabajadores domésticos, Informe IV (1) Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª Reunión. Ginebra (Versión electrónica disponible en:

- http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_104703.pdf - Última consulta: 16 de junio de 2014).
- OIT. (2009b) La Igualdad de género como eje del trabajo decente. 98ª Conferencia Internacional del Trabajo: Informe VI. 2009. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra (Versión electrónica disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_106175.pdf - Última consulta: 3 de enero de 2012).
- OIT (2009c) Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo. Edición revisada, 2009
- OIT (2009e) Trabajo y familia: ¡Compartir es la mejor forma de cuidar!, Fascículo en línea. (Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_103430.pdf - última consulta: 09 de agosto de 2013)
- OIT (2009d) Proteger el futuro: Maternidad, Paternidad y trabajo. Folleto informativo en el marco de la campaña de sensibilización de la OIT “La igualdad de género en el corazón del trabajo decente”. Oficina Internacional del Trabajo (Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_106517.pdf - última consulta 15 de mayo de 2012).
- OIT (2010) La maternidad en el trabajo. Examen de la Legislación Nacional. Resultados de la base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo, Segunda edición. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 121p.
- OIT (2010b) Informe de verificación de la implementación de las recomendaciones del libro blanco: Período: agosto de 2009 - enero de 2010. Oficina internacional del Trabajo (Disponible en: http://verificacion.oit.or.cr/images/pdf/inf_rd_ago09ene10.pdf - última consulta: 20 de febrero de 2012).
- OIT (2011a) La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse. Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe del director General. Conferencia Internacional del Trabajo 100ª reunión, 2011. Informe I (B) Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- PARLAMENTO EUROPEO (2010) Parlamento Europeo: Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/85/CEE del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (COM(2008)0637 – C6-0340/2008 – 2008/0193(COD))

- (Documento electrónico disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0032&language=ES> - última consulta 18 de Mayo de 2012).
- PAUL, J. (2004): *Healthy beginnings: Guidance on safe maternity at work* (Ginebra, OIT). Disponible en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_106_engl.pdf
- PAPÍ, Natalia y FRAU Ma. José (2005), La conciliación del empleo y del hogar: respuesta y reflejo de una organización del trabajo construida desde la institución del género* en Revista Española de Investigaciones Sociológicas., REIS, 110/05 pp. 149-171.
- RAMIREZ-MACHADO J.M. (2003) Domestic Work Conditions of Work and employment: A legal Perspective. Conditions of work and employment, Series No.7. Oficina Internacional del trabajo, Ginebra (Disponible en: <http://www.jalapr.org/download/Domestic%20Work-Conditions%20of%20Work%20and%20Employment-A%20legal%20perspective-Jose%20Maria%20R-Machado-2002.pdf> - Última consulta 22 de Junio 2013).
- RAY R, GORNICK JC and SCHMITT J. (2010) Who cares? Assessing generosity and gender equality in parental leave policy designs in 21 countries. Journal of European Social Policy, Vol. 19(5): P. 196–14.
- RODRÍGUEZ M. Irene (2008) Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad Desarrollo y Paz. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC).Madrid. 266p.
- RUHM, C. (1998) “The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe”. Quarterly Journal of Economics 112 (1).
- SANCHEZ Ma. Mercedes, (2009) La protección de la maternidad frente a los riesgos derivados del trabajo. Editorial Bomarzo. España. 260p.
- TOMEI Manuela y VEGA-RUIZ María Luz (2007), La Discriminación de la mujer en el lugar de trabajo. Nuevas tendencias en material de discriminación por motivos basados en la maternidad y el acoso sexual. Revista Latinoamericana de Derecho Social Núm. 4, enero-junio de 2007, pp. 149-174.
- TOMEI, Manuela (2006) “Capítulo II: El nexo entre discriminación e igualdad de género en el trabajo: algunas consideraciones conceptuales y políticas.” En Abramo, Laís (Edit.) Trabajo decente y equidad de género en América Latina. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile. p.63-93.
- TURNER A. (1992a) El trabajo de la mujer y la Organización Internacional del Trabajo (I parte). *Mujer Latinoamericana Hoy*. Núm. 1 Año 1. Enero-Febrero 1992. Pág. 03
- TURNER A. (1992b) El trabajo de la mujer y la Organización Internacional del Trabajo (II parte). *Mujer Latinoamericana Hoy*. Núm. 2 Año 1. Marzo-Abril 1992. Pág. 03

- TURNER A. (1992c) El trabajo de la mujer y la Organización Internacional del Trabajo (III parte). *Mujer Latinoamericana Hoy*. Núm. 3 Año 1. Mayo-Junio 1992. Pág. 03
- U.S. DEPARTMENT OF LABOR (2009) Derechos y responsabilidades del empleado bajo la ley de ausencia familiar y medica. Employment Standards Administration, Wage and Hour Division. WHD Publication 1420 Revised January 2009. Disponible en: <http://www.dol.gov/whd/regs/compliance/posters/fmlasp.pdf>
- VAN SELM, A. (2004) Reglamentos del mercado laboral para la mujer: ¿representan algún beneficio?-PREMnotes No.94 (Washington DC, World Bank).
- WINEGARDEN, C. R., y BRACY. P. (1995.) "Demographic Consequences of Maternal leave Programs in Industrial Countries: Evidence from Fixed-effects Models." *Southern Economic Journal* 61 (4).
- VOSKO Leah (2010) *managing the margins: gender, citizenship, and the international regulation of precarious employment*. Oxford: Oxford University Press.311p.
- ZVEGLICH, J. E. y RODGERS. Y. (2003). "The Impact of Protective Measures for Female Workers". *Journal of Labor Economics* 21 (3).
- UE- UNIÓN EUROPEA (2010) Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES, y se deroga la Directiva 96/34/CE (Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:068:0013:0020:ES:PDF> - Última Consulta 11 de Junio de 2012)

Convenios Internacionales

- ONU (1979) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

Documentos Oficiales OIT (Declaraciones, Resoluciones, Convenios y Recomendaciones)

- OIT, (1919) Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto (No 3). Conferencia Internacional del Trabajo, 1.a reunión, Washington 1919.
- OIT, (1919) Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres (No. 4). Conferencia Internacional del Trabajo, 1.a reunión, Washington 1919.
- OIT (1919) Recomendación sobre la protección de las mujeres y de los niños contra el saturnismo (No.04). Conferencia Internacional del Trabajo, 1.a reunión, Washington 1919.
- OIT (1919) Recomendación sobre la aplicación del Convenio internacional adoptado en Berna en 1906, sobre la prohibición del empleo del fósforo blanco (amarillo) en la industria de

- las cerillas. (No.06) Conferencia Internacional del Trabajo, 1.a reunión, Washington 1919.
- OIT (1934) Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres (No. 41). Conferencia Internacional del Trabajo, 18.a reunión, Ginebra 1934.
- OIT (1935) Convenio relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas (No. 45). Conferencia Internacional del Trabajo, 19.a reunión, Ginebra 1935.
- OIT (1948) Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria (No. 89). Conferencia Internacional del Trabajo, 31.a reunión, San Francisco 1948.
- OIT (1952) Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social. (C.102) 35ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (1952) Convenio relativo a la protección de la maternidad (revisado) (C.103). 35ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (1952) Recomendación sobre la protección de la maternidad (R.95), 1952 35ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (1960) Convenio relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes (No. 115). Conferencia Internacional del Trabajo, 44.a reunión, Ginebra, 1960.
- OIT (1960) Recomendación sobre la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes (No. 114). Conferencia Internacional del Trabajo, 44.a reunión, Ginebra, 1960.
- OIT (1965) Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares (R. 123). Conferencia Internacional del Trabajo, 49.a reunión, Ginebra, 1965.
- OIT (1971) Convenio relativo a la protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno (No. 136). Conferencia Internacional del Trabajo, 56.a reunión, Ginebra, 1964.
- OIT (1971) Recomendación sobre la protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno (No. 141). Conferencia Internacional del Trabajo, 56.a reunión, Ginebra, 1964.
- OIT (1981) Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares. (C.156) Conferencia Internacional del Trabajo, 67.a reunión, Ginebra, 1981.
- OIT (1990) Convenio sobre el trabajo nocturno (No. 171). Conferencia Internacional del Trabajo, 77a reunión, Ginebra 1990.
- OIT (1990) Recomendación sobre el trabajo nocturno (No. 178). Conferencia Internacional del Trabajo, 77a reunión, Ginebra 1990.

OIT (1990), Protocolo de 1990 relativo al Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria. Conferencia Internacional del Trabajo, .77a reunión, Ginebra 1990.

OIT (2000) Convenio relativo a la revisión del convenio sobre la protección de la maternidad de 1952 (C.183), 88ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

OIT (2000) Recomendación relativa a la revisión de la Recomendación sobre la protección de la maternidad (R.191), 88ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

Actas de las Reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo

OIT (1953) Actas de la Trigésima quinta Reunión, Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra 1952. Oficina Internacional del Trabajo, 1953. 658p.

OIT (1976) Actas de la Conferencia. Sexagesima Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales Núm. 1 a 44. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 1004 P.

OIT (1980) Actas de la Conferencia. Sexagesima sexta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales Núm. 1 a 44. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

OIT (2000) Actas de la Conferencia. Octogésima octava Reunión de la Conferencia Internacional del trabajo, Volumen I: Actas provisionales Núm. 1 A 22. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

OIT (2000) Actas de la Conferencia. Octogésima octava Reunión de la Conferencia Internacional del trabajo, Volumen I: Actas provisionales Núm. 23 A 27. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Capítulo IV. La regulación internacional del empleo atípico como respuesta a la precariedad laboral

- AA.VV, (2003) Rapporto di ricerca: "Il lavoro part-time. Italia e Lombardia nel contesto europeo". Coord. Manuela Samek Lodovici e Renata Semenza (IRS) y Enzo Rodeschini (Unioncamere Lombardia). Istituto per la Ricerca Sociale Unioncamere Lombardia, Centro di Iniziativa Europea. 285p. (Disponible en: http://www.unioncamerelombardia.it/images/File/OE_progetti%20di%20ricerca/Rapporto_part-time.pdf - Última consulta 19 de junio de 2012)
- ABRAMO, Laís (1997a), Mercados Laborales, Encadenamientos productivos y políticas de empleo en América Latina (LC/IP/R.185), ILPES, Santiago de Chile. 57p. Disponible en: <http://200.62.227.8/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/edob/material/cadenas/pdf/cp5.pdf> (Última consulta: 11 de Junio de 2012)
- ADELANTADO, José, et al., "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica" en Revista Mexicana de Sociología 3/98 Año LX Número 3, México, Universidad Autónoma de México, 1998.
- ALBIN E. y MANTOUVALOU V. (2012) The ILO Convention on Domestic Workers: From the Shadows to the Light. UCL Labour Rights Institute On-Line Working Papers – LRI WP 1/2011 .15p. (Disponible en: <http://www.ucl.ac.uk/laws/lri/papers/EinatAlbin-VirginiaMantouvalou.pdf> - Última consulta 27 de junio de 2012)
- BARATTINI, M. (2009) El trabajo precario en la era de la globalización, Polis [En línea], No. 24, Año: 2009, Puesto en línea el 28 abril 2012, consultado el 11 junio 2012. URL : <http://polis.revues.org/1071> ; DOI : 10.4000/polis.1071
- BARRETTO, H. (2011) La determinación de la relación de trabajo en la Recomendación 198 y el fin del discurso único de la subordinación jurídica. Revista Do curso de Direito da UNIFACS. Marzo No.129. Revista electrónica mensual (Disponible en: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1461/1144> - última consulta 12 de noviembre de 2013)
- BAZ R., J. (Coord.) (2008) Trabajo a tiempo parcial y flexi-seguridad : estudios en el marco del debate europeo "modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI". Colección trabajo y seguridad social; 34. Editorial Comares, Granada. 217p.
- BEIGBEDER y LANDAU E. (2008) From ILO standards to EU Law. The case of equality between men and women at work. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden, Holland. 340p.
- BENGOA, C. (2007) Mujeres y Trabajo: entre la invisibilidad y la precariedad. En Mujer y trabajo : entre la precariedad y la desigualdad. Birulés B., M^o. A. y Vivas L.

- (Directoras) Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid. 323p.
- BENGOA, Ma. C. (1991) El trabajo Domestico un análisis económico. Colección tesis doctorales Núm. 31. Centro de publicaciones Ministerio de trabajo y seguridad social. Madrid. 380p.
- BETTIO, F., RUBERY, H. y SMITH M. (2001); Género y flexibilidad en el empleo en la Unión Europea en M. Rossilli (Coord.) Políticas de género en la Unión europea, Narcea S.A. de Ediciones Madrid, 277 p.
- BETTIO, F. Y VILLA P. (1992) el trabajo no asalariado y empleo asalariado encubierto en Italia. En: Rodgers G, Rodgers J, editores. El trabajo precario en la regulación del mercado laboral (1.aed. cast.). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Págs. 267-312.
- BIRULÉS B., M^o. A. y VIVAS L. (dir.) (2007) Mujer y trabajo : entre la precariedad y la desigualdad . Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid. 323p.
- BLACKETT A. (2011) "Introduction: Regulating Decent Work for Domestic Workers." Canadian Journal of women and the law. Canadian Journal of Women and the Law, Vol.23 P. 1 - 46.
- BLACKETT, A. (1998) Making domestic work visible: The case for specific regulation, OIT Servicio del Diálogo Social, de la Legislación y la Administración del Trabajo, Documento de trabajo No. 2
- BOLLÉ P. (1997) Perspectivas: El trabajo a tiempo parcial, ¿libertad o trampa?. Revista Internacional del Trabajo, vol. 116. Num.4. Pág. 605-628.
- BÜCHTEMANN, C. y QUACK, S. (1992), "Puentes" o "Trampas"? El empleo atípico en la República Federal de Alemania En Rodgers G, Rodgers J (editores): El trabajo precario en la regulación del mercado laboral (1.aed. cast.). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992: 187-266.
- CAAMAÑO, E. (2005) Las transformaciones del trabajo, la crisis de la relación laboral normal y e desarrollo del empleo atípico. Revista de Derecho Vol. XVIII - No 1 - Julio 2005 Páginas 25-53
- CANO y SANCHEZ (2002) Empleo informal y precariedad laboral: las empleadas de hogar de Nazaret. Comunicación para las VIII Jornadas de Economía Crítica. Globalización, Regulación Pública y Desigualdades. Valladolid, 28 de febrero al 2 de marzo de 2002 (Disponible en:

- <http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Laboral/Cano%20Ernest.PDF> - Última consulta 13 de agosto de 2013)
- CEPAL (2000) El trabajo a tiempo parcial en Chile ¿Constituye empleo precario? Reflexiones desde la perspectiva de género. Serie Mujer y Desarrollo No. 26. Publicación de las Naciones Unidas. 42p.
- CHANT S. y PEDWELL C. (2008) Las mujeres, el género y la economía informal: evaluación de los estudios de la OIT y orientaciones sobre el trabajo futuro. Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT. 60p.
- CSI (2011) Confederación Sindical Internacional .Informe. Vivir con inseguridad económica: mujeres y trabajo precario. 29 Pág. (Disponible en: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Women_8_march_ES.pdf - Última consulta 23 de Febrero de 2013)
- CSI (2010) Trabajo doméstico: movilización por un Convenio de la OIT. Visión Sindical No. 19, junio de 2010.
- CSI (2009a) (Des)igualdad de género en el mercado laboral: Visión general de las tendencias y progresos mundiales. Informe de la confederación sindical internacional (Disponible en: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/GAP_ES_09.pdf - última consulta 23 de Febrero de 2013).
- COMISION EUROPEA (2012) Employment and Social Developments in Europe 2012”. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2012. 469 pp (Disponible en: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/publications/Esde2012 - Última consulta 27 de octubre de 2013).
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006) Libro Verde «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI» (COM (2006) 708 definitivo). 17p. (Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0708es01.pdf - Última consulta: 15 de Junio de 2012)
- COMUNIDADES EUROPEAS (1998.) “Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES”, Diario Oficial de las Comunidades Europeas (Luxemburgo), vol. 41, núm. L 14, 20 de enero, págs. 9-14.
- CONSEJERIA DE TRABAJO E IMIGRACIÓN (2011) Los Mini-Empleos Actualidad Sociolaboral., Marzo 2011. Berlín (Documento electrónico disponible en <http://www.consejeriadetrabajo.de/Los%20mini-empleos%20-%20Marzo%202011.doc> - Última consulta:08 de Junio de 2012)

- CONSEJERIA DE TRABAJO E IMIGRACIÓN (2009) Empleo Atípico y Precario en Alemania. Actualidad Sociolaboral, Septiembre de 2009. Berlín (Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/consejerias/alemania/publicaciones/Public5/65.pdf> - última consulta:08 de Junio de 2012)
- DE ELENA Y PEÑA, J. (ed.) (2004) Desigualdad social y relaciones de trabajo. Ponencias y conferencias presentadas en las Jornadas Universitarias de Relaciones Laborales. Salamanca : Ediciones Universidad de Salamanca, 2004. 283 p.
- DE ELENA Y PEÑA, J. Y GONZALEZ L. (2004) Capitulo I. Las condiciones de trabajo en una sociedad desigual. En “Desigualdad social y relaciones de trabajo”. Elena y Peña, J. (ed.) Ponencias y conferencias presentadas en las Jornadas Universitarias de Relaciones Laborales. Salamanca : Ediciones Universidad de Salamanca. Pags.19-40
- DIANA, N. (2010) La múltiple dimensión de la precariedad laboral: el caso de la administración pública en Argentina. Revista. Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica, 128-129: 119-136 / 2009-2010 (IV-I). (ISSN: 0482-5276)
- D'SOUZA A.(2010) *Camino del trabajo decente para el personal del servicio domestico: panorama de la labor de la OIT*. Documento de Trabajo 2/2010. 104 p. (Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_142907.pdf - última consulta 28 de Junio de 2012).
- ESPING ANDERSEN, Gosta (2000) Fundamentos sociales de las economías postindustriales, Barcelona, Ariel.
- EUROFOUND (2012), Fifth European Working Conditions Survey, Publications Office of the European Union. Luxembourg. 151 p. (Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/82/en/1/EF1182EN.pdf> - última consulta 16 de Junio de 2012)
- EUROFOUND (2010) Changes over time – First findings from the fifth European Working Conditions Survey. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). (Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/74/en/3/EF1074EN.pdf> - última consulta el 15 de Junio de 2012)
- EUROSTAT (2011) European Union Labour Force Survey - Annual Results 2010. Eurostat, statistics in focus. 30/2011 (Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-030/EN/KS-SF-11-030-EN.PDF - Última consulta 16 de Junio de 2012)

- FUDGE, J. (2003) Labour protection for self-employed workers. En *Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society Special Forum on Precarious Employment*, Volume 3 (Fall 2003) P.36-45.
- FUTAGAMI, S. (2010) Non-Standard Employment in Japan: Gender Dimensions. Discussion Paper. *International Institute for Labour Studies*. Geneva. 37p.
- GALIN, P. (1986) Asalariados, precarización y condiciones de trabajo. *Revista Nueva Sociedad*, NRO. 85 Septiembre –Octubre 1986, PP. 30-38.
- GALLIN, D. (2007) The ILO Home Work Convention - Ten Years Later. Women Work and Poverty: SEWA/UNIFEM Policy Conference on Home Based Workers of South Asia, January 18 – 20, 2007, New Delhi (Disponible en: <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/resources/files/Gallin-Homework-Convention-10Years-Later-speech-January2007.pdf> - Última Consulta: 13 de Junio de 2012).
- GARCIA i NOGUEROLÉS (2009) Segmentación, precariedad y nueva ciudadanía. Consecuencias de los cambios en el modelo de empleo. *Aposta revista de ciencias sociales*. No.41 Abril, Mayo y Junio de 2009. Págs. 1-54. (Disponible en: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/jmnoguer2.pdf> - Última Consulta: 16 de junio de 2012).
- GUERRA, P. (1994), “La precarización del empleo: algunas conclusiones y un intento de operacionalización, en: *El empleo precario y el empleo atípico; revisión bibliográfica y propuestas para el debate*, Documento de Trabajo N° 105, PET, Santiago de Chile.
- GUTIERREZ, R. y GUILLEN, A. (2007) Protecting the working-poor in Spain: A comparative overview. Paper for ISSA 5th International Research Conference on Social Security *Social security and the labour market: A mismatch?* Warsaw, Poland 5 - 7 March 2007. 18p. Disponible en: <http://www.issa.int/esl/Resources/Conference-Reports/Protecting-the-working-poor-in-Spain> (última consulta el 16 de junio de 2012)
- GRUMIAU (2007) Un trabajo decente para los trabajadores domésticos. *Educación Obrera* 2007/3-4 Número 148-149. 80p.
- HOCHSCHILD, A. R. (2003) The Time Bind: When Home becomes Work and Work becomes Home. En "The cultural study of work". Edit. Douglas A. Harper, Doug Harper, Helene M. Lawson Rowman & Littlefield. P. 261-272.
- HUMANS RIGHT WATCH (2013) “*Reivindicar los derechos. Movimientos de los trabajadores del hogar y avances globales en materia de reforma laboral*”. Informe elaborado conjuntamente por la Red Internacional de Trabajadores del Hogar, la Confederación Sindical Internacional y Human Rights Watch. Estados Unidos. 30p.

- (Documento electrónico disponible en: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2013_Global_domesticworkers_Spanish.pdf - última consulta 20 de junio de 2014).
- IOÉ, colectivo (2008) Informe: Trabajo sumergido, precariedad e inmigración en Catalunya. Estudio promovido por la Fundació Jaume Bofill. Madrid. 107p. (Disponible en: <http://www.colectivoioe.org/uploads/4086e93223d1d96c2aceb5c11c876167e22c684e.pdf> - Última consulta 22 de septiembre de 2013).
- KLAMMER, U. (2007) Flexi-seguridad: perspectiva europea. En la Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales - Año 2007 .Extra Seguridad Social. P.117-143.
- LARRAÑAGA, M. (2002) Desigualdades entre mujeres y hombres en el mercado laboral. Comunicación para las VIII Jornadas de Economía Crítica. Globalización, Regulación Pública y Desigualdades. Valladolid, 28 de febrero al 2 de marzo de 2002 (Documento electrónico disponible en: <http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Feminista/Larra%flaga%20Mercedes.PDF> - Última consulta: 13 de Junio de 2012).
- LAVINAS, L., BILA S., LINHARES L. y ANGEL J. (1998): *Home Work in Brazil: New Contractual Arrangements. Series on Homeworkers in the Global Economy* OIT, Ginebra (Documento electrónico disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/452/F629927584/SEED%20home%20work%20Brazil.pdf> - Última consulta 5 de noviembre de 2013).
- LEXARTZA y GRAU, A.(2010) Precariedad laboral en Centroamérica. Impactos para las mujeres 1ª edición. San José, Costa Rica. Fundación Friederich Ebert Stiftung. 54 p.
- LE BLANSCH K.; MULLER G.; WIJNTUIN P.; et al. (2000) Working paper / European Parliament, Directorate General for Research. Social affairs series, SOCI 106 EN, Working papers (European Parliament. Directorate General for Research). 163 P. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2440&langId=en> - Última consulta 13 de junio de 2012).
- LEE S.; Mac CANN, D.; MESSENGER, J. (2007). Working Time Around the World: Trends in working hours, laws, and policies in a global comparative perspective. Routledge y OIT. Londres y Ginebra. 220 p.
- LEE, S.; Mac CANN, D. (2006). “Working time capability: Towards realizing individual choice”, en Boulín, J.; Lallement, M.; Messenger, J.; Michon, F. (eds.): Decent working time: new trends, new issues (Ginebra: OIT).

- LOPEZ G., Juan y TOSCANI G., Daniel. (2012) El nuevo régimen laboral y de Seguridad Social de los trabajadores al servicio del hogar familiar. Albacete : Editorial Bomarzo. 95p.
- LUBIN R., Carol y WINSLOW Anne (1990) Social Justice for women. The International Labor Organization and Women. Duke University Press. 328 p.
- MARÍN, E. (2013): “El trabajo precario, un problema internacional”, Boletín Internacional de Investigación Sindical, volumen 13, no.1. 187p.
- MARIN, E (2009) La relación de trabajo. Origen y sentido de una recomendación internacional del trabajo. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela / Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.-- Caracas : Departamento de Publicaciones, p.133
- MARSHALL, A. (1992) Secuelas del paro; el nuevo papel del trabajo temporal y del trabajo a tiempo parcial en Europa occidental. En: Rodgers G, Rodgers J, editores. El trabajo precario en la regulación del mercado laboral (1.aed. cast.). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992: 43-90.
- Mc CANN, D. y MURRAY, J. (2010) The legal regulation of working time in domestic work. Conditions of Work and Employment Series No. 27. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 61p.
- Mc RAE, S. (1996) El trabajo a tiempo parcial en la Unión Europea : dimensión en función del sexo. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound). Luxemburgo : Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 78p.
- MEDIALDEA, B y ÁLVAREZ, N. (2005): ‘Ajuste neoliberal y pobreza salarial: los *working poor* en la Unión Europea’, en Viento Sur. núm. 82. Septiembre 2005. pp. 56-64.
- MIGUÉLEZ, F (2009) Comentario. Para conseguir la equidad de los géneros respecto al empleo se requieren políticas de empleo integrales. En Género y empleo, Astelarra Judith (Coord.) Documento de Trabajo No.32, Fundación Carolina, CeALCI. Madrid. 172p.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007) Los Factores de desigualdad de género en el empleo. La transferencia de buenas prácticas para la igualdad de género en el empleo. Editado por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (Documento electrónico disponible en: http://www.empleo.gob.es/uafse_2000-2006/equal/descargas/Folleto2-Igualdad-genero-empleo.pdf - Última consulta 8 de Junio de 2012).

- MONTERO, Cecilia (2000) La formación de capital humano en empleos atípicos: el caso del trabajo a domicilio. Publicaciones de la CEPAL. LC/R.2041/E. Noviembre, 16 de 2000 40p.
- MURRAY J. (1999) “*Social Justice for Women? The ILO Convention on Part-Time Work (1999).*” International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations. Vol. 15, Issue 3 P. 1-13.
- OIT (2013a) Enfrentar el desafío del trabajo precario: la agenda sindical. Boletín Internacional de Investigación Sindical. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 187p.
- OIT (2013b) World of work report 2013: Repairing the economic and social fabric / International Labour Office, International Institute for Labour Studies. – Geneva. 119p.
- OIT (2012a) World of work report 2012: Better jobs for a better economy / International Labour Office, International Institute for Labour Studies. – Geneva. 126 p.
- OIT (2012b) *Tendencias Mundiales del Empleo 2012: Prevenir una crisis mayor del empleo.* Oficina Internacional del trabajo, Ginebra. 127p.
- OIT (2012c) Effective protection for domestic workers: a guide to designing labor laws / International Labour Office, Conditions of Work and Employment Programme, Industrial and Employment Relations Department – Geneva: ILO, 2012.
- OIT (2011a): *Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional*, Nota de Información sobre Trabajo Doméstico No. 4 (Ginebra).
- OIT (2011b) *Tendencias Mundiales del Empleo 2011: El desafío de la recuperación del empleo.* Oficina Internacional del trabajo, Ginebra.
- OIT (2011c): *Remuneración en el Trabajo Doméstico*, TRAVAIL nota de información sobre el Trabajo Doméstico no. 1 (Ginebra).
- OIT (2011d): *Horas de Trabajo en el Trabajo Doméstico*, TRAVAIL nota de información sobre el Trabajo Doméstico no. 2 (Ginebra).
- OIT (2011e): *Medición del valor económico y social del trabajo doméstico*, TRAVAIL nota de información sobre el Trabajo Doméstico no. 3 (Ginebra).
- OIT (2011f): *Cobertura de los trabajadores domésticos por las principales leyes sobre las condiciones de trabajo*, TRAVAIL nota de información sobre el Trabajo Doméstico No. 5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2011g) “¡La recuperación de la crisis también ha de beneficiar a la mujer!”. Observaciones introductorias de Juan Somavía como Director General de la Oficina Internacional del Trabajo en el Día Internacional de la Mujer Sede de la OIT, Ginebra Discurso del 7 de marzo de 2011 (Transcripción disponible en:

- <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/speeches/somavia/2011/women.pdf> - última consulta 18 de junio de 2014)
- OIT (2009a) *Impactos de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana*. Primer informe, septiembre de 2009. Proyecto Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD). Oficina Internacional del Trabajo. 82p.
- OIT (2009b) *Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres*, Marzo de 2009. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2009c) *La Igualdad de género como eje del trabajo decente*. 98ª Conferencia Internacional del Trabajo: Informe VI. 2009. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2009d) *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Edit. Valenzuela M.E. y Mora C. Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2009e): Trabajo decente para los trabajadores domésticos. Informe IV(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra.
- OIT (2008) La relación de trabajo : una guía anotada a la Recomendación No. 198 DIALOGUE documento / Oficina Internacional del Trabajo, Servicio de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2008 1 v. (DIALOGUE documento ; no.18) 87p.
- OIT (2007) OIT. Programa de Migraciones Internacionales: *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2007 94 p.
- OIT (2005) La relación de Trabajo Informe V (1) Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, 2006 Oficina Internacional del Trabajo Ginebra. 95p.
- OIT (2003a) *El ámbito de la relación de trabajo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. 103p.
- OIT (2003b) *Actas Provisionales*, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión, Ginebra, 2003, Quinto punto del orden del día: El ámbito de aplicación de la relación de trabajo, Informe de la Comisión de la Relación de Trabajo (Ginebra, OIT).
- OIT (2003c) El trabajo a domicilio en Chile, un tema antiguo y actual: resultados de una medición nacional. Henríquez, Helia; Riquelme, Verónica; Gálvez, Thelma; Selamé, Teresita. En: Boletín técnico interamericano de formación profesional. Formación en la economía informal Montevideo, OIT/Cinterfor, n. 155, dic. 2003. Págs. 135-136. ISSN: 0254-2439.

- OIT (1998) Comisión del Trabajo en Subcontratación Informe V (2B) Addendum. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra (Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/rep-vadd.htm> - Última consulta 15 de Octubre de 2012).
- OIT (1995) *Trabajo a domicilio*. Informe V(1). Conferencia Internacional del Trabajo. 82.a reunión, 1995, Ginebra.
- OIT (1994) Trabajo a tiempo parcial. Informe IV (2A) a la 81.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (1993a) Trabajo a tiempo parcial. Informe V (1) a la 80.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (1990a) Resolución sobre la promoción del empleo por cuenta propia, adoptada del 27 de junio de 1990, Conferencia Internacional del Trabajo, Actas Provisionales, núm. 34, 77.^a reunión, 1990.
- OIT (1990b) Promoción del empleo por cuenta propia. Conferencia Internacional del Trabajo, 77.^a reunión, Informe VII.
- OIT (1990c) Conditions of Work Digest on Telework, Vol. 9, 1, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 42p. (Disponible en: <http://ilo-mirror.library.cornell.edu/public/english/protection/condtrav/pdf/telework.pdf> - Última consulta 15 de junio de 2012)
- OIT (1984) El trabajo en el mundo. Empleo, ingresos, protección social, nuevas técnicas de información. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra. 228p.
- PARLAMENTO EUROPEO (2008) The impact of new forms of labour on industrial relations and the evolution of labour law in the European Union. Policy Department Economic and Scientific Policy. Study requested by the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs (EMPL). Study: IP/A/EMPL/ST/2007-019. 323p. (Documento electrónico disponible en : <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24292/20110718ATT24292EN.pdf> - Última consulta 25 de junio de 2014)
- PARLAMENTO EUROPEO (2007) Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la reforma del Derecho laboral ante los retos del siglo XXI (2007/2023(INI)): P6-TA (2007) 0339. A6-0247/2007-Ponente: Jacek Protasiewicz (Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0339+0+DOC+XML+V0//ES> - Última Consulta 14 de Junio de 2014).

- PARLAMENTO EUROPEO (2000) : “Atipical work in the EU”. Dirección General del Parlamento Europeo para la Investigación, Documento de Trabajo Social Affairs series 3-2000. 166p.
- PEARSON y SWEETMAN (2011) Chapter 1.Introduction.En Gender and the economic crisis. Edited by Ruth Pearson and Caroline Sweetman. Published by Practical Action Publishing in association with Oxfam GB p. 1-14.
- PÉREZ, M., CASTELLANO E. y PÉREZ F. (2008) Trabajo atípico en la Unión Europea. En Revista Gaceta Laboral Vol. 14, No. 3 (2008) Pág. 327–350. Universidad del Zulia (LUZ), Venezuela.
- PLÁ, I. (2004) Informalidad del empleo y precariedad laboral de las empleadas de hogar. Ministerio de Igualdad, Instituto de la mujer.357 P.
- PLATENGA, J. y REMERY, C. (2010) Flexible working time arrangements and gender equality - A comparative review of 30 European countries. Publications Office of the European Union, Luxembourg. 127p. (Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=585&furtherPubs=yes> - Última consulta 16 de junio de 2013)
- POLITAKIS G., (2004) “Deconstructing flexibility in international labour conventions”. In Melanges en honoeur de Nicolas Valticos, Les Normes Internationales du travail: Un patrimoine pour l’avenir B.I.I Genève,
- PRIETO, C. (1991), “Las prácticas empresariales de gestión de la fuerza de trabajo”, en Miguélez, F. y Prieto, C., dirs., *Las relaciones laborales en España, Madrid*, Siglo XXI, pp.185-210.
- PRÜGL E., (1999a). What is a Worker? Chapter 12. Gender politics in global governance. Meyer M.K. y Prügl E. (Edit) Pp. 197-209.
- PRÜGL E., (1999b). The global construction of gender. Home based work in he political economy of the 20th century. Columbia university press New York 231 p.
- RAMÍREZ M. y GUEVARA D. (2006) Mercado de trabajo, subempleo, informalidad y precarización del empleo: los efectos de la globalización. En Economía y Desarrollo Volumen 5 No. 1. Universidad Autónoma de Colombia. Págs. 95-131.
- RAMÍREZ -MACHADO, J. (2003) Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective. Conditions of Work and Employment Series No. 7. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 106 p. (Documento disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_travail_pub_7.pdf - última consulta 27 de Junio de 2013).

- RODGERS, G. (1992): El debate sobre el trabajo precario en Europa Occidental. En Rodgers G. Y Rodgers, J. (Comps.). *El trabajo precario en la regulación del mercado laboral*. Madrid. Ministerio de trabajo y seguridad social.
- RODGERS, Gerry y RODGERS, Janine (1992) El Trabajo precario en la regulación del mercado laboral : crecimiento del empleo atípico en Europa Occidental. Colección Informes. Serie empleo No. 26. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, D.L. Madrid. 517 p.
- ROSSIGNOTTI G. (2006) Capítulo VI: Género, trabajo a domicilio y acción sindical en América Latina. En Trabajo decente y equidad de género en América Editado por: Laís Abramo, L. Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- REYES, F. (2000) Las mujeres y el trabajo a tiempo parcial en España Elementos para su análisis. Cuadernos de relaciones laborales, ISSN 1131-8635, Nº 17. Págs. 139-162.
- RUBERY, J., WARD, K., GRIMSHAW, D. (2006) "Time, Work and Pay: understanding the new relationships." In *Decent Working Time: new trends, new issues*, ed. Boulin, J-Y. , Lallement, M., Messenger, J., Michon, F., ILO.
- RUBERY J. (1992). Formas de trabajo precario en el reino unido. En: Rodgers G, Rodgers J, editores. El trabajo precario en la regulación del mercado laboral (1.aed. cast.). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Págs. 91-132.
- SALENGROS P, VAN DE LEEMPUT C, MUBIKANGIEY L. (1992) Aspectos psicológicos y sociológicos del trabajo precario en Bélgica. En: Rodgers G, Rodgers J, editores. El trabajo precario en la regulación del mercado laboral (1.aed. cast.). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Págs. 361-400.
- SEGUINO, S. (2011) The global economic crisis, its gender and ethnic implications, and policy responses. En *Gender and the economic crisis*. Edited by Ruth Pearson and Caroline Sweetman. Published by Practical Action Publishing in association with Oxfam GB p. 15-36
- SEGURA, J., DURÁN, F., TOHARIA, L. y BENTOLILLA, S. (1991), *Análisis de la contratación temporal en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y S. Social.
- SIRVENT, E. (2006) El empleo a tiempo parcial como herramienta para compatibilizar la flexibilidad laboral y la conciliación de la vida personal y laboral. Tesis Doctoral dirigida por Jesús Ferreiro Aparicio. Universidad del País Vasco (España).
- STANDING, G. (1999) Global Feminization Through Flexible Labour: A Theme Revisited. *World Development* Vol. 27, No. 3, pp. 583-602.

- TOMEI, M. (2011) *Decent Work for Domestic Workers: Reflections on Recent Approaches to Tackle Informality* Canadian Journal of Women and the Law - Volume 23, Number 1, pp. 185-211
- TOMEI, M. (1999) *El trabajo a domicilio en países seleccionados de América Latina: Una visión comparativa*, Documento de Discusión N° 29 (Ginebra, OIT). 57 págs.
- UGARTE, José Luis. (2006) Sobre relaciones laborales triangulares: La subcontratación y el suministro de trabajadores. *Ius et Praxis*, Talca, v. 12, n. 1, 2006. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122006000100002&lng=es&nrm=iso>. (última consulta: 22 de septiembre de 2012)
- VOSKO, L., Mac Donald M. Y CAMPBELL I. (2009) Introduction: Gender and the concept of precarious employment. En *Gender and the contours of precarious employment*. Edited by Leah Vosko, Martha Mac Donald y Iain Campbell. Editorial Routledge. 280 p.
- VOSKO Leah (2010) *Managing the margins : gender, citizenship, and the international regulation of precarious employment.*: Oxford University Press.311 p.
- ZEYTINOGLU (1999) Chapter 13: International policymaking. The ILO standards on Changing Work Relationships. En *Changing work relationships in industrialized economies*. Zeytinoglu, Isik Urla, ed. lit. Amsterdam: John Benjamins, cop. 1999 255p.
- Documentos Oficiales OIT (Declaraciones, Resoluciones, Convenios y Recomendaciones)**
- OIT (1930) *Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio* (C.29), Conferencia Internacional del Trabajo 14a Ginebra. 1930
- OIT, (1951) *Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor* (No.100). Conferencia Internacional del Trabajo, 34.a reunión, Ginebra 1951.
- OIT, (1951) *Recomendación relativa a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor* (No.90). Conferencia Internacional del Trabajo, 34.a reunión, Ginebra 1951.
- OIT (1952) *Convenio relativo a la protección de la maternidad* (revisado en 1952) (No. 103). Conferencia Internacional del Trabajo, 35.a reunión, Ginebra, 1952.
- OIT (1958) *Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación*. (No.111) Conferencia Internacional del Trabajo, 42.a reunión, Ginebra, 1958.
- OIT (1965) *Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares* (R.123), Conferencia Internacional del Trabajo, 49.a reunión, Ginebra, 1965.
- OIT (1981) *Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares* (No.156) Conferencia Internacional del Trabajo, 67.a reunión, Ginebra, 1981.

- OIT (1994) Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (No. 175), Conferencia Internacional del Trabajo, 81a reunión, Ginebra 1994.
- OIT (1994) Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial (R.182) Conferencia Internacional del Trabajo.81a reunión, Ginebra 1994.
- OIT (1996) Convenio sobre el trabajo a domicilio (No. 177), Conferencia Internacional del Trabajo.83a reunión, Ginebra 1996.
- OIT (1996) Recomendación sobre el trabajo a domicilio (No.184), Conferencia Internacional del Trabajo.83a reunión, Ginebra 1996.
- OIT (2000) Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado) 1952 (No. 183). Conferencia Internacional del Trabajo.88a reunión, Ginebra 2000.
- OIT (2000) Recomendación relativa a la revisión de la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952 (No. 191). Conferencia Internacional del Trabajo.88a reunión, Ginebra 2000.
- OIT (2006). Recomendación sobre la relación de trabajo (No.198), Conferencia Internacional del Trabajo.94a reunión, Ginebra 2006.
- OIT (2011) Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. (No.189), Conferencia Internacional del Trabajo.100a reunión, Ginebra 2011.
- OIT (2011) Recomendación sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. (No.201), Conferencia Internacional del Trabajo.100a reunión, Ginebra 2011.

Actas de las Reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo

- OIT (1936) Actas de la Vigésima Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 470 P.
- OIT (1939) Actas de las sesiones, Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, La Habana (Cuba), 21 de noviembre a 2 de diciembre de 1939, OIT, Montreal, 1941,
- OIT (1948) Actas de la Trigésima Primera Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 571 P.
- OIT (1950) Minutas de la 112.a reunión del Consejo de Administración, Ginebra.
- OIT (1955) Actas de la Trigésima octava Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 470 P
- OIT (1964) Actas de la Cuadragésima octava Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 925 P

- OIT (1965) Actas de la Cuadragésima novena Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 764 P
- OIT (1990) Actas de la Sexagésima sexta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (1993) Actas de la Octogésima Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 764p.
- OIT (1994) Actas de la octogésima primera Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra
- OIT (1995) Actas de la Octogésima segunda Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (1998) Actas de la Octogésima sexta Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2000) Actas de la Octogésima octava Reunión de la Conferencia Internacional del trabajo, . Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2003) Actas de la Nonagésima primera Reunión de la Conferencia Internacional del trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2005) Actas de la Nonagésima tercera Reunión de la Conferencia Internacional del trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2006) Actas de la Nonagésima quinta Reunión de la Conferencia Internacional del trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2010) Actas Provisionales de la Nonagésima novena reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT (2011) Actas Provisionales de la Centésima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.